Ж 9 3/153

К9 3/153

БИБЛІОТЕКА СЛУЖАЩИХЪ
Управленія ж. д.
Фонтанка, 117.

Дубъ
13 ФЕВ 1915

БИБЛІОТЕКА СОВРЕМЕННИКА.

БИБЛІОТЕКА СЛУЖАЩИХ
Управленія ж. д.
Фонтанка, 117.

Владиміръ Трутовскій.

СОВРЕМЕННОЕ ЗЕМСТВО.

Подъ редакціей и съ предисловіемъ

Б. Б. Веселовскаго.

Изданіе П. И. Пѣвина.
ПЕТРОГРАДЪ.

V 352
Т 79
К9 3/153

Владиміръ Трутовскій.

БИБЛІОТЕКА СЛУЖАЩИХЪ
№ 7339
УПРАВЛЕНІЯ ЖЕЛ. ДОР.

СОВРЕМЕННОЕ ЗЕМСТВО.

4563

ПОДЪ РЕДАКЦІЕЙ И СЪ ПРЕДИСЛОВІЕМЪ

Б. Б. Веселовскаго.

ПЕТРОГРАДЪ.
Изданіе П. И. Пѣвина.
1915.

Гос. Историч. Научн. Б-ка
НКП РСФСР
Инвент. № 44844
193 г.

Типографія „Т-ва Худож. Печати“. Петроградъ, Ивановская, 14.

Содержаніе.

Стр.

Предисловіе Б. Б. Веселовскаго 5

Предисловіе автора. 9

I. Основы земскаго самоуправленія въ Россіи.

а) Организація земскихъ учрежденій.

Соотношеніе общественныхъ силъ, какъ основа соціальныхъ институтовъ. Положеніе 1864 года. Положеніе 1890 года. 13

б) Классовыя группировки въ современномъ земствѣ.

Фикція единаго дворянства и единаго крестьянства. Интересы отдѣльныхъ классовъ. Удѣльный вѣсъ отдѣльныхъ группъ. Почему земство осуществляетъ удовлетвореніе общихъ интересовъ? 25

II. Третій элементъ.

Источникъ существованія, какъ единственный критерій для опредѣленія группы земскихъ служащихъ. Отличія земскихъ служащихъ отъ лицъ свободныхъ профессій, чиновниковъ и пролетаріата. Положеніе земскихъ служащихъ. „Четвертый элементъ“. 38

III. Дѣятельность земствъ. 54

а) Земскіе доходы.

Относительная величина земскихъ бюджетовъ. Доходы внѣземледѣльческаго и земледѣльческаго характера. Обложеніе земель помѣщичьихъ и крестьянскихъ. Правительственныя пособія. 59

Стр.

б) Расходы земствъ.

1) Обязательные расходы и расходы по управленію; 2) народное образованіе; 3) земская медицина; 4) ветеринарія; 5) общественное призрѣніе; 6) агрономія и экономическія мѣропріятія; 7) дороги, почта и телефоны; 8) нѣкоторые итоги земской дѣятельности. 69

IV. Объединеніе земствъ.

Предѣлы совмѣстной дѣятельности земствъ. Объединеніе земствъ путемъ съѣздовъ. Земскіе товарищества и союзы. Перспективы совмѣстной земской дѣятельности. 132

V. Земское движеніе. 145

VI. Земство и крестьянство. 155

VII. Новыя земства.

а) Юго-западныя земства. 166

б) Юго-восточныя земства. 178

VIII. Борьба за земство.

Земская и неземская Россія. Борьба за земство въ Сибири, Архангельской губерніи, Донской области, на Кавказѣ и Туркестанѣ. 198

IX. Земскія перспективы.

Основные принципы въ дѣятельности земства. Развитіе производительныхъ силъ, какъ основной факторъ въ земскомъ будущемъ. Вліяніе этого фактора на внѣшнюю и внутреннюю земскую среду. 212

X. Таблицы. 223

XI. Литературныя пособія. 246

XII. Земское положеніе 1890 года. . . . 248

* * *

Совершенно неоспоримымъ представляется значительное усиленіе дѣйственнаго интереса широкихъ круговъ деревенскаго населенія къ земству и къ земской работѣ. Это—результатъ какъ общаго культурно-политическаго развитія деревни за послѣдніе годы, такъ и того, что земство, сильно раздвинувшее рамки своего хозяйства, вплотную подходитъ теперь къ населенію, земское обложеніе становится все ощутительнѣе и ощутительнѣе.

Вмѣстѣ съ тѣмъ, все ярче и ярче обрисовывается въ общественномъ, массовомъ, сознаніи огромная общественная задача,—и задача чисто политическая,—которую исторія возлагаетъ на плечи органовъ мѣстнаго самоуправленія у насъ, въ Россіи. Ни въ одной странѣ роль мѣстнаго самоуправленія не была такъ велика, какъ у насъ, въ силу всей предшествующей нашей государственной исторіи, съ чрезмѣрнымъ преобладаніемъ централизма.

Существуетъ широко распространенное мнѣніе, что политическая роль земства—въ прошломъ; мы держимся иного взгляда и полагаемъ, что вся почти она еще впереди: . . . . . .

. . . . . .

. . . . . .

Съ самаго начала существованія у насъ земскихъ учрежденій они давали больше, чѣмъ могли бы по ихъ организаціи дать русской культурѣ и русской общественности. Для этого, несомнѣнно, были весьма серьезныя основанія, остаются они налицо и теперь. Правда, земскія учрежденія такъ или иначе „увѣнчаны“ куполомъ въ видѣ Г. Думы, но это лишь одна сторона дѣла, ...

. . . . . .

. . . . . .

Въ силу этого черезвычайной близкорукостью страдаютъ всѣ толки, къ счастью теперь затихающіе, съ противопоставленіемъ земству кооперації. Кооперативы—это частно-правовые союзы, призванные обслуживать однородные интересы, земство—это организація публично-правовая, организація власти, организація, въ предѣлахъ которой должно происходить развитіе общественныхъ противорѣчій; въ земствѣ сталкиваются разнородные интересы.

И земства и кооперативы, каждое въ своемъ смыслѣ, имѣютъ большое общественно-воспитательное значеніе. И мы всячески привѣтствуемъ нарастающую «борьбу за земство»,—за реформированіе существующаго земства, за отстаиванье общественныхъ идеаловъ въ существующемъ земствѣ и за введеніе земства повсемѣстно.

Этотъ моментъ совершенно правильно подчеркиваетъ въ своей работѣ В. Е. Трутовскій. Отмѣчая крупныя заслуги земства—стараго земства,—онъ зоветъ къ продолженію этой работы повыя силы. Земство, земская работа съ годами все болѣе и болѣе переростали самую организацію, и теперь мы подходимъ уже къ предѣлу. Нужны люди, нужна активная работа широкихъ слоевъ населенія, чтобы дѣло куль-

турнаго устроенія получило, наконецъ, прочный фундаментъ.

Земская работа и вся земская исторія нуждаются еще въ рядѣ спеціальныхъ освѣщающихъ изслѣдованій, и слѣдуетъ привѣтствовать всякую попытку такого изслѣдованія. Намъ представляется весьма поучительной попытка В. Е. Трутовскаго подойти къ оцѣнкѣ результатовъ земской дѣятельности съ точки зрѣнія разности въ развитіи производительныхъ силъ въ отдѣльныхъ мѣстностяхъ. Эта попытка нуждается въ детальной разработкѣ, которая дастъ немало цѣннаго.

Чрезвычайно важнымъ представляется вмѣстѣ съ тѣмъ и качественный анализъ результатовъ земской дѣятельности съ указанной точки зрѣнія. Эта задача еще ожидаетъ своего изслѣдователя.

Далеко не со всѣми развиваемыми В. Е. Трутовскимъ положеніями мы можемъ согласиться. Напр., мы не раздѣляемъ его взгляда на нивеллировку крестьянства. Полагаемъ также, что задача земства, какъ публично-правового союза, оказывать услуги всѣмъ слоямъ населенія,—въ мѣру общественной потребности, — а не отдѣльнымъ группамъ, хотя бы и значительнымъ. Но эти частныя расхожденія не мѣшаютъ намъ рекомендовать читателю работу В. Е. Трутовскаго, пытающагося самостоятельно разобраться въ фактахъ земской исторіи и, вмѣстѣ съ тѣмъ, дающаго весьма значительный фактическій матеріалъ для обрисовки нѣкоторыхъ итоговъ 50-лѣтней земской работы въ главнѣйшихъ областяхъ.

Для желающихъ ближе ознакомиться съ затрагиваемыми въ работѣ В. Е. Трутовскаго вопросами и вообще съ земствомъ далѣе даются краткія указанія главнѣйшихъ литературныхъ пособій. Вмѣстѣ съ

тѣмъ, прилагается текстъ дѣйствующаго земскаго Положенія, мало извѣстнаго широкимъ кругамъ населенія, а между тѣмъ оно необходимо имъ и въ постоянныхъ сношеніяхъ съ земскими учрежденіями и въ предстоящихъ въ 1915—1916 г.г. перевыборахъ земскихъ гласныхъ въ 37 губерніяхъ.

Б. Веселовскій.

Предисловіе автора.

Пятидесятилѣтній земскій юбилей вызвалъ потребность въ выясненіи и т о г о в ъ пятидесятилѣтней дѣятельности земства. Въ цѣломъ рядѣ отдѣльныхъ земствъ были составлены историческіе очерки. Тѣмъ не менѣе, по отношенію ко всему земству «итоги», по нѣкоторымъ отраслямъ далъ только одинъ «Юбилейный земскій сборникъ».

А, между тѣмъ принимающая все болѣе широкій размахъ «борьба за земство» вызываетъ у широкихъ круговъ населенія уже теперь дѣйственный интересъ къ современному земству, къ его структурѣ и дѣятельности. Въ силу этого обстоятельства авторъ предлагаемой работы поставилъ передъ собой задачу дать нѣкоторые и т о г и дѣятельности современнаго земства. Конечно, разбросанность матеріаловъ и ихъ нерѣдко недостаточная обработанность, еще не позволяютъ освѣтить всѣ стороны дѣятельности современнаго земства съ желательной полнотой: тѣмъ не менѣе, все то объединяющее, что характерно для дѣятельности современнаго земства, въ матеріалахъ въ большей или меньшей степени имѣется. Такимъ образомъ, въ данной работѣ, предназначенной для широкихъ круговъ читающей публики, главное вниманіе удѣляется с о в р е м е н н о м у земству, при-

чемъ авторъ старался, не углубляясь въ сущность многихъ вопросовъ, дать то, что объединяетъ дѣятельность современнаго земства; тѣмъ не менѣе, многіе вопросы остались бы непонятными безъ историческихъ экскурсовъ. Вслѣдствіе этого въ работѣ данъ очеркъ эволюціи земскаго положенія, главы о земскомъ движеніи и о борьбѣ за земство, тѣмъ болѣе, что относительно послѣдняго вопроса имѣющіяся въ литературѣ свѣдѣнія довольно скудны.

Задача автора была бы очень простой и несложной, если бы онъ просто подвелъ статистическіе итоги сдѣланному земствомъ: для этого было бы достаточно взять цифры затратъ на отдѣльныя статьи расхода и вывести ихъ отношеніе къ общему бюджету, сравнивъ эти цифры съ тѣмъ, что дѣлается въ не-земскихъ губерніяхъ. Однако, сдѣлать это—значило бы повторять общеизвѣстные трюизмы о томъ, что у земства нѣтъ средствъ и что земская работа въ цѣломъ была весьма плодотворна, но что для дальнѣйшаго успѣха необходима реформа земства. Авторъ избралъ нѣсколько иной путь: избѣгая по возможности мало говорящихъ абсолютныхъ величинъ, онъ путемъ примѣненія индуктивно-статистическаго метода изслѣдованія постарался выяснить, насколько это позволяли имѣющіеся матеріалы, что дѣйствительно сдѣлало земство для удовлетворенія потребностей к а ж д а г о земскаго жителя, какъ по различнымъ губерніямъ варіируютъ эти относительныя величины, и благодаря какимъ факторамъ становятся осязательными различія въ удовлетвореніи потребностей населенія разными земствами.

Основной выводъ, къ которому пришелъ авторъ, заключается въ констатированіи огромной роли въ результатахъ земской работы по отдѣльнымъ районамъ р а з в и т і я п р о и з в о д и т е л ь н ы х ъ с и л ъ; этотъ факторъ съ неудержимой силой подчиняетъ себѣ

всѣ остальные факторы, опредѣляя собой, такимъ образомъ, и дальнѣйшее содержаніе земской работы. То, что составляетъ внѣшнюю оболочку земской работы, является только отраженіемъ глубокаго перемѣщенія внутреннихъ движущихъ силъ общественнаго развитія страны.

Чтобы индуктивный методъ былъ до конца проведенъ, необходимо было бы произвести сравненіе самыхъ мелкихъ земскихъ единицъ—уѣздныхъ земствъ, другими словами—необходимо было бы произвести поуѣздный анализъ. Однако, если это было бы нужно для углубленія нѣкоторыхъ выводовъ, то для цѣлей общихъ—это, пожалуй, излишне. Рѣзкое различіе районовъ земскихъ губерній даетъ и такъ возможность—разумѣется, въ грубой формѣ,—сдѣлать извѣстныя обобщенія.

Противъ примѣненія статистическаго метода въ изслѣдованіи земства могутъ быть довольно существенныя возраженія. Современная русская статистика поставлена далеко не удовлетворительно; многія данныя очень запаздываютъ своимъ опубликованіемъ; даже цифра населенія Россіи въ точности неизвѣстна; слѣдовательно, задача опредѣленія относительныхъ величинъ была бы очень рискованной и, быть можетъ, безполезной. Признать такой методъ можно было бы только въ томъ случаѣ, если бы величина уклоненій отъ дѣйствительности не была бы значительной. Подобныя замѣчанія, правильныя сами по себѣ, не играютъ большого значенія въ полученіи о б щ и х ъ выводовъ. Однако, для большей точности выводовъ авторъ главное вниманіе обратилъ на крайніе полюсы земскихъ губерній, рѣзко отличающихся другъ отъ друга и по относительному бюджету и по удовлетворенію потребностей населенія. Различные факторы могутъ видоизмѣнять положеніе промежуточныхъ губерній; крайнія же группы губерній подчиняются въ полной мѣрѣ дѣйствію основного фак-

тора. Потому и уклоненія отъ дѣйствительности могутъ быть признаны законными.

Въ заключеніе авторъ считаетъ необходимымъ принести искреннюю благодарность редакціи «Земскаго Дѣла» за содѣйствіе при исполненіи имъ своей работы.

Владиміръ Трутовскій.

I. Основы земскаго самоуправленія въ Россіи.

а) Организація земскихъ учрежденій.

Сфера компетенціи и существо задачъ органовъ мѣстнаго самоуправленія, къ числу которыхъ относится земство, опредѣляется съ одной стороны ихъ отношеніемъ къ органамъ центральной власти, съ другой—необходимо присущими имъ самимъ свойствами. Въ различныхъ государствахъ, подъ вліяніемъ своеобразной исторической обстановки, задачи и компетенція органовъ мѣстнаго самоуправленія принимали совершенно различный характеръ. И какъ существуютъ, напр., «національные типы» капитализма, такъ существуютъ и національные типы мѣстнаго самоуправленія.

Главное различіе «національныхъ типовъ» мѣстнаго самоуправленія вытекаетъ изъ ихъ большей или меньшей самостоятельности и объема сферы дѣятельности, которая находится въ обратной зависимости отъ дѣятельности общегосударственныхъ органовъ на мѣстахъ. Отсюда—два взаимно противоположныхъ типа мѣстнаго самоуправленія: французскій и англійскій. Первый характеризуется стѣсненностью дѣятельности муниципалитетовъ и коммунъ и подчиненіемъ ея въ значительной степени государственнымъ органамъ; второй—значительной самостоятельностью и независимостью. Прусскій типъ мѣстнаго самоуправленія находится между этими противоположностями. Наконецъ, если попытать-

ся охарактеризовать существовавшій до сихъ поръ «національный» типъ нашего русскаго самоуправленія, то его отличительными чертами явятся, съ одной стороны, ограниченная компетенція и значительное (особенно съ 1890 г.) стѣсненіе самостоятельности, а съ другой—сословность представительства.

Несмотря, однако, на всѣ существующія различія, у органовъ мѣстнаго самоуправленія существуетъ нѣчто общее въ самыхъ различныхъ странахъ: это—пріобщеніе самого мѣстнаго населенія къ исполненію нѣкоторыхъ функцій управленія. Въ высшей степени характерно, что широкая дѣятельность органовъ мѣстнаго самоуправленія развивается только въ теченіе второй половины XIX вѣка и въ началѣ XX вѣка, т. е. въ эпоху самаго интенсивнаго народно-хозяйственнаго развитія. Не трудно видѣть, что государственная власть каждой изъ передовыхъ капиталистическихъ странъ, занятая погоней за рынками и пріобрѣтеніемъ мірового могущества, нуждалась въ сложеніи съ себя цѣлаго ряда усложнявшихся культурныхъ функцій. И посколько тѣсно связанный съ населеніемъ и отвѣтственный передъ нимъ выборный органъ мѣстнаго самоуправленія исполняетъ гораздо лучше возложенныя на него функціи, чѣмъ назначенный центральнымъ учрежденіемъ органъ, чуждый мѣстнымъ потребностямъ и нуждамъ, постолько расширеніе и углубленіе дѣятельности органовъ мѣстнаго самоуправленія было только вопросомъ времени.

Однако, если это выясняется въ процессѣ капиталистическаго развитія, то это еще вовсе не значитъ, что установленіе извѣстной «конституціи» мѣстнаго самоуправленія происходитъ безъ треній и безъ борьбы за власть въ немъ различныхъ общественныхъ группъ. Прежде всего въ борьбѣ за самоуправленіе приходится преодолѣвать сопротивленіе бюрократіи, не желающей

отказаться отъ полной и безраздѣльной власти на мѣстахъ; съ другой стороны—различныя группы населенія стремятся обезпечить с е б ѣ власть въ органахъ мѣстнаго самоуправленія, устранивъ отъ властвованія другія общественныя группы. Отсюда—двойственный характеръ «борьбы за власть» въ органахъ мѣстнаго самоуправленія: съ одной стороны—борьба мѣстныхъ самоуправленій съ центральными органами государственной власти, а съ другой—борьба различныхъ группъ въ самихъ этихъ самоуправляющихся органахъ.

Нетрудно видѣть, что какъ общая государственная конституція есть только «результатъ соотношенія общественныхъ силъ», такъ и конституція органовъ мѣстнаго самоуправленія не можетъ быть ничѣмъ инымъ. Уже самый составъ членовъ коммунъ и муниципалитетовъ, а также сфера ихъ компетенціи являются только закрѣпленными въ юридическомъ актѣ итогами классовой, сословной и національной борьбы. И поскольку борьба различныхъ группъ въ современномъ обществѣ не можетъ прекратиться, при наличности существующаго базиса общественныхъ отношеній, постолько непрерывная эволюція конституцій—сгустковъ «соотношенія общественныхъ силъ»—является н е и з б ѣ ж н о й.

Такимъ образомъ, конституція органовъ мѣстнаго самоуправленія можетъ быть понята только динамически, въ связи съ борьбой за власть различныхъ общественныхъ группъ. Опредѣляющими моментами въ такой борьбѣ служатъ реальные интересы—правильно, или ложно понятые; активность или инертность въ защитѣ каждой группой своихъ интересовъ; элементы культурнаго консерватизма въ видѣ ли традиціи, привычки, обычая или безпрекословнаго подчиненія ранѣе созданному закону; наконецъ, въ незначительной степени, дѣйствія отдѣльныхъ лицъ, стоящихъ въ узлѣ событій и могущихъ ускорить или задержать ихъ наступленіе.

Структура русскаго земства, его функціи и регулятивныя юридическія формы, конечно, представляютъ собой только результатъ взаимодѣйствія этихъ факторовъ; никакихъ сверхреальныхъ основъ, никакой міровой «справедливости» мы въ структурѣ земскихъ учрежденій не найдемъ.

Какъ извѣстно, введеніе земства хронологически слѣдовало за освобожденіемъ крестьянъ. Почему именно въ это, а не въ какое-нибудь другое время выдвинулось земство? Очевидно, только потому, что въ немъ появилась острая потребность. Ко времени Севастопольской кампаніи и освобожденію крестьянъ начинается ростъ новыхъ хозяйственныхъ отношеній, находящихся въ коренномъ противорѣчіи съ крѣпостническимъ укладомъ жизни; появляются слабыя формы нашего отечественнаго капитализма; Россія начинаетъ выступать на міровомъ рынкѣ, наконецъ, стремленіе къ возстановленію и развитію разрушеннаго войной мірового могущества Россіи дѣлаетъ бюрократію болѣе, чѣмъ раньше уступчивой по отношенію къ группамъ, требующимъ доли своего участія во власти.

Больше того: необходимость поднятія культурности населенія становится conditio sine qua non дальнѣйшаго развитія государственности, осуществленія міровыхъ задачъ Россіи. А между тѣмъ въ Николаевской дозем-ской Россіи въ смыслѣ культуры было что-то ужасающее. Чиновники не могли справиться съ своими обязанностями, будучи далеки отъ населенія и не связаны съ нимъ; иного пути развитія культуры, чѣмъ привлеченіе самого общества къ культурной работѣ, не было и быть не могло. Поэтому, государственной власти, занятой усиленіемъ внѣшняго могущества Россіи, было просто необходимо переуступить обществу цѣлый рядъ культурныхъ функцій. Это правительство и сдѣлало, создавъ земское положеніе 1864 года.

ЦЕНТРАЛЬНАЯ БИБЛИОТЕКА

Что касается объективнаго значенія роста культуры отъ введенія земскихъ учрежденій, то оно прежде всего вызывало и дало, въ мѣрѣ открытыхъ возможностей, толчокъ развитію производительныхъ силъ тамъ, гдѣ для этого были подходящія предпосылки, и пріостановку ихъ паденія тамъ, гдѣ послѣднее наблюдалось. Конечно, это обстоятельство не могло не учитываться правительствомъ и заинтересованными группами, такъ какъ ростъ производительныхъ силъ страны есть необходимое условіе роста ея внѣшняго могущества.

1918

«Положеніе 1864 года,—пишетъ Н. Авиновъ[1])—вырабатывалось въ борьбѣ двухъ теорій самоуправленія—государственной и общественной, причемъ общественная теорія самоуправленія отразилась въ «Положеніи» въ гораздо большей степени, чѣмъ теорія государственная. Общественная теорія съ ея высокимъ взглядомъ на значеніе и права общества дала составителямъ перваго земскаго положенія возможность создать для земскихъ учрежденій весьма независимое положеніе среди правительственной администраціи въ области ихъ распорядительной функціи».

Ограниченіе дѣятельности земства исключительно культурными задачами и изолированное его положеніе

[1]) Юбилейный Земскій Сборникъ. II. 1914 г. стр. 14.

среди другихъ органовъ общественнаго властвованія создали два важныхъ слѣдствія: 1) усиленную дѣятельность въ сферѣ предоставленныхъ ему возможностей; 2) естественное стремленіе руководящихъ земскихъ круговъ обосновать на базисѣ культурной дѣятельности проявленіе извѣстныхъ политическихъ тенденцій.

Обращаясь къ организаціи представительства по Положенію 1864 года, необходимо замѣтить, что оно въ главнѣйшихъ своихъ чертахъ соотвѣтствовало существовавшимъ въ то время классовымъ группировкамъ. Наиболѣе многочисленная категорія населенія—крестьянство, недавно освобожденное отъ крѣпостной зависимости, конечно, не могло бороться за предоставленіе ему равнаго права съ остальными группами на представительство; другія же группы не были настолько дифференцированы, чтобы замѣтно противополагать другъ другу свои интересы. Элементъ разъединенія крестьянскихъ массъ и отсутствія въ нихъ достаточнаго классоваго сознанія и активности—оказался при созданіи земской «конституціи»—рѣшающимъ.

Земство 1864 года было в с е с о с л о в н ы м ъ. Все населеніе земскихъ губерній было подраздѣлено на три куріи: собственниковъ недвижимыхъ имуществъ въ уѣздѣ, собственниковъ недвижимыхъ имуществъ въ городѣ и, наконецъ, курію крестьянскую. Двѣ первыя куріи объединяли владѣльцевъ довольно крупныхъ недвижимыхъ имуществъ, причемъ по землевладѣльческой куріи, лица, имѣвшія меньше одной двадцатой полнаго ценза, совсѣмъ не допускались къ выборамъ. Неполноцензовики же предварительно должны были избирать изъ своей среды уполномоченныхъ; число послѣднихъ опредѣлялось путемъ дѣленія цензоваго имущества явившихся на съѣздъ на цифру полнаго ценза.

По отношенію къ крестьянской куріи эта точка зрѣнія не проводилась логически до конца. Одинъ глас-

ный отъ крестьянъ приходился приблизительно на вдвое большее число десятинъ земли, чѣмъ 1 гласный отъ помѣщиковъ. Однако, отъ крестьянъ не требовалось особаго имущественнаго ценза (кромѣ, конечно, того, который имъ давалъ право участвовать, какъ членамъ сельскаго общества, на волостныхъ сходахъ). Нерѣдко отъ крестьянъ въ земскіе гласные проходили помѣщики или лица иной общественной группы, такъ какъ крестьянамъ было предоставлено право избирать гласныхъ и изъ другихъ избирательныхъ группъ.

Въ отношеніи числа гласныхъ, избираемыхъ одной куріей, положеніе 1864 года исходило изъ того принципа, что число гласныхъ, избираемыхъ одной куріей, не должно превосходить совокупнаго числа гласныхъ, избранныхъ двумя другими куріями. Во всѣхъ земскихъ губерніяхъ насчитывалось по положенію 1864 года слѣдующее число гласныхъ [1]):

Уѣздныхъ гласныхъ въ 1883—85 г.

	Абс. число.	Въ %.
Дворяне и чиновники	5.595	42,4
Разночинцы	2.223	16,9
Духовенство	305	2,2
Крестьяне	5.073	38,5
Всего	13.196	100

Губернскихъ гласныхъ въ 1883 г.

	Абс. число.	Въ %.
Дворяне и чиновники	1.862	81,6
Разночинцы	255	11,2
Духовенство	10	0,4
Крестьяне	157	6,8
Всего	2.284	100

[1]) Кал.-Справочникъ Земскаго Дѣятеля на 1912 г.

Такимъ образомъ, въ уѣздныхъ земствахъ число гласныхъ-крестьянъ только въ незначительной степени уступало числу дворянъ, а разночинцы были въ меньшинствѣ; въ земствахъ же губернскихъ почти полная гегемонія принадлежала дворянамъ-помѣщикамъ, несмотря на то, что, соединившись вмѣстѣ, крестьяне и разночинцы могли бы провести своихъ кандидатовъ. Это объясняется, главнымъ образомъ, безличностью большинства крестьянъ-гласныхъ и индифферентизмомъ разночинцевъ. Въ сущности говоря, земство 1864 года и было организаціей, въ которой руководящую роль игралъ союзъ помѣщиковъ и разночинцевъ.

Такъ обстояло дѣло въ теченіе 26 лѣтъ, пока земское положеніе не было въ 1890 году кореннымъ образомъ измѣнено.

Земство изъ всесословнаго сдѣлалось сословнымъ. Спрашивается, почему с т а л о в о з м о ж н ы м ъ это превращеніе?

Для отвѣта на подобный вопросъ нужно вспомнить слѣдующее. Положеніе 1864 года создавалось подъ вліяніемъ роста производительныхъ силъ и въ разсчетѣ на ихъ дальнѣйшее быстрое развитіе. Между тѣмъ, въ 70-ые и особенно въ 80-ые годы общія условія русской жизни въ значительной степени парализовали тѣ культурныя завоеванія, которыя были сдѣланы земствомъ: вмѣсто того, чтобы развиваться, производительныя силы въ цѣломъ рядѣ районовъ (особенно центральномъ земледѣльческомъ) падали, крестьянство разорялось, и цѣль, для которой создавалось земство, оказывалась далеко недостигнутой.

Того солиднаго багажа, который защитилъ бы земство отъ «реформы», было недостаточно; слѣдовательно, слабое развитіе производительныхъ силъ было основной причиной, сдѣлавшей возможной реформу земскаго положенія. Земства на этотъ разъ потерпѣли пораженіе.

Земское положеніе 1890 года слѣдующимъ образомъ измѣнило соотношеніе группъ въ новомъ земствѣ:

Уѣздныхъ гласныхъ въ 1897 г.

	Абс. число.	Въ %.
Дворянъ и чиновниковъ	5.647	55,1
Разночинцевъ	1.415	13,8
Крестьянъ	3.174	31,1
Всего	10.236	100

Губернскихъ гласныхъ въ 1897 г.

	Абс. число.	Въ %.
Дворянъ и чиновниковъ	1.448	89,5
Разночинцевъ	141	8,7
Крестьянъ	29	1,8
Всего	1.618	100

Дворяне, выдѣленные въ особую курію, получили въ земствѣ абсолютное большинство мѣстъ, что значило полное подчиненіе имъ земствъ. Однако, измѣненіе физіономіи земства, легшее въ основу новаго положенія, оказалось недостигнутымъ: въ земство пошли прежніе же земцы, но только по другой куріи. Объяснялось это индифферентностью и равнодушіемъ къ земскимъ дѣламъ со стороны большинства дворянъ и очень легкой, поэтому, побѣдой на выборахъ болѣе прогрессивныхъ элементовъ.

Кромѣ перестройки представительства на сословномъ базисѣ, составители земскаго положенія 1890 года значительно ограничили самостоятельность земства, подчинивъ его всепроникающему контролю административной власти. Утвержденіе выборныхъ отъ крестьянъ и членовъ исполнительныхъ земскихъ органовъ (раньше только предсѣдателей управъ), а также отмѣна постановленій земскихъ собраній не только вслѣдствіе ихъ незаконности, но и вслѣдствіе «нецѣлесообразности»,— вотъ въ чемъ, главнымъ образомъ, заключалось воздѣйствіе администраціи на земство.

Однако, до 1906 года въ земствѣ руководящую роль играли прогрессивные земцы. Такимъ образомъ реформу 1890 года по существу постигла неудача, и существеннаго измѣненія земскаго состава, на которое она разсчитывала, не произошло, если не считать уменьшенія крестьянъ, не игравшихъ роли въ земскихъ учрежденіяхъ и раньше, и разночинцевъ, мѣстами, правда, начавшихъ себя проявлять.

Въ 1900 году былъ изданъ законъ о предѣльности земскаго обложенія, долженствовавшій лишить земства большого притока новыхъ средствъ и, главнымъ образомъ, окончательно парализовать бюджетныя права земства.

За время существованія земскаго положенія 1890 года въ внутренней жизни Россіи произошли огромныя измѣненія: появился новый факторъ политической жизни—Государственная Дума; произошелъ огромный сдвигъ въ народномъ сознаніи; развилась въ огромной степени самодѣятельность населенія; наконецъ, ростъ производительныхъ силъ достигъ сравнительно большихъ размѣровъ. Значительныя группы населенія потребовали себѣ участія въ земской работѣ. Словомъ, «борьба за земство» вступила въ новый фазисъ развитія. Въ качествѣ основного движущаго элемента и здѣсь явилось развитіе производительныхъ силъ, ставшее въ противорѣчіе съ юридическими формами современнаго земства.

Недостатки земскаго положенія 1890 года настолько очевидны, что доказывать его ненормальность и несоотвѣтствіе интересамъ огромной массы населенія—нѣтъ никакой надобности [1]).

19 ноября 1908 года за подписью 32 членовъ Государственной Думы, въ послѣднюю было внесено законодательное предположеніе объ организаціи мѣстнаго самоуправленія на основѣ всеобщаго избирательнаго права. По этому предположенію земство дѣлится на три самостоятельныхъ органа: участковое земство, уѣздное земство и областное земство. Участковое земство обнимаетъ собой участки съ населеніемъ отъ 15 до 25 тысячъ жителей, съ обычнымъ разстояніемъ

[1]) Исчерпывающій обзоръ аргументовъ противъ положенія 1890 года см. въ статьѣ Н. И. Лазаревскаго. Юбил. Земск. Сборникъ, стр. 50-75.

отдаленнѣйшихъ поселеній участка отъ центра не превышающимъ 15 верстъ; уѣздное земство обнимаетъ собой существующіе уѣзды; наконецъ, областное земство обнимаетъ собой районъ болѣе или менѣе однородный по бытовымъ, экономическимъ, естественнымъ и т. п. условіямъ. Участковые гласные избираются на 1 годъ— 1 гласный на полныхъ 500 жителей; уѣздные гласные избираются на два года по разсчету 1 гласнаго на 3000 жителей съ числомъ гласныхъ отъ 30 до 80 человѣкъ; областные гласные избираются также на два года по разсчету 1 гласнаго на 50000 жителей, съ числомъ гласныхъ отъ 60 до 200. Активное избирательное право предоставляется всѣмъ россійскимъ гражданамъ безъ различія пола, вѣроисповѣданія и національности, достигшимъ 20 лѣтъ и имѣющимъ пребываніе въ данной мѣстности; пассивное избирательное право предоставляется на однородныхъ основаніяхъ. Выборы по проекту производятся тайной подачей голосовъ и непосредственно самими избирателями. Земскіе гласные получаютъ въ возмѣщеніе издержекъ опредѣленное вознагражденіе.

Такова въ общихъ чертахъ сущность этого проекта. Конечно, разсчитывать на успѣхъ въ данныхъ условіяхъ подобное предложеніе не могло и комиссіей по мѣстному самоуправленію оно было признано нежелательнымъ. Однако, самое его внесеніе показываетъ, что въ странѣ появились общественныя силы, могущія поставить вполнѣ опредѣленно формулированныя требованія и добиваться ихъ осуществленія.

Кромѣ этого законодательнаго предположенія въ Государственную Думу было внесено еще нѣсколько предположеній по тому же самому вопросу. Одинъ изъ проектовъ былъ внесенъ 25 января 1908 года октябристами и заключался въ пониженіи избирательнаго ценза вдвое и въ замѣнѣ сословныхъ курій всесословными, основанными на налоговомъ цензѣ.

Каждый изъ указанныхъ проектовъ представляетъ собой только формулировку требованій противоположныхъ по своимъ интересамъ группъ населенія. Осуществленіе какого-либо изъ этихъ проектовъ пойдетъ, конечно, по равнодѣйствующей, сталкивающей различные интересы. Однако, характерно, что сословное земство 1890 года больше почти никѣмъ не защищается. Да это и вполнѣ понятно: ибо при все большемъ «оскудѣніи» дворянства среди него просто не дастаетъ такихъ элементовъ, которые бы могли плодотворно вести земскую работу. Между тѣмъ развитіе производительныхъ силъ сдѣлало необходимымъ все большее расширеніе и углубленіе культурной дѣятельности въ земствахъ. Отсюда противорѣчіе и острое столкновеніе между развитіемъ производительныхъ силъ и юридическими нормами, ихъ стѣсняющими. Нужно ли говорить, что побѣда останется не за старыми нормами? Ибо отрицать это—значило бы совершенно игнорировать намѣтившееся уже въ полной мѣрѣ реальное соотношеніе общественныхъ силъ.

б) Классовыя группировки и классовая борьба въ современномъ земствѣ.

Тѣ общественныя группы, которыя посылаютъ своихъ представителей въ современное земство, далеко не однородны по своимъ интересамъ, стремленіямъ и цѣлямъ. Между ними идетъ постоянная и упорная борьба, то таящаяся въ глубинѣ повседневной будничной дѣятельности, то выходящая на поверхность въ видѣ болѣе или менѣе яркаго группового столкновенія. Въ сущности говоря, вся исторія земской работы имѣетъ своимъ основаніемъ столкновеніе и нарушеніе интересовъ опредѣленныхъ общественныхъ группъ, ибо при самомъ распредѣленіи производимыхъ земствомъ расходовъ—

въ чемъ и заключается главная сторона земской дѣятельности,—никогда интересы всѣхъ общественныхъ группъ не могутъ удовлетвориться въ полной мѣрѣ.

Каковы же группы, борющіяся въ земствѣ, въ чемъ заключаются ихъ признаки и чѣмъ отличаются ихъ интересы? Земское положеніе 1890 года сдѣлало земство орудіемъ сословнаго господства. На одномъ полюсѣ были поставлены немногочисленные представители «первенствующаго сословія» на другомъ — крестьянскія массы. Между ними была втиснута въ высшей степени неопредѣленная группа «разночинцевъ», заключающая въ себѣ пестрый конгломератъ торговцевъ, промышленниковъ, владѣльцевъ городскихъ недвижимыхъ имуществъ, крупныхъ и среднихъ землевладѣльцевъ. Ни одна изъ этихъ трехъ общественныхъ группъ не имѣетъ вполнѣ сходныхъ интересовъ, отличающихъ данную группу отъ другихъ группъ и противоставляющихъ ее послѣднимъ. Прежде всего дворянство, раздѣленное на незначительное число земельныхъ магнатовъ и болѣе значительную группу разоряющихся мелкомѣстныхъ дворянъ, принужденныхъ прибѣгать къ занятію либеральными профессіями, не можетъ имѣть общихъ интересовъ. «Предоставленіе дворянству,—пишетъ Н. И. Лазаревскій [1]),—рѣшающей роли въ земствѣ, объединило и противопоставило всему населенію такого рода элементъ, который теперь, послѣ отмѣны крѣпостного права, никакого реальнаго единства—ни хозяйственнаго, ни культурнаго—не представляетъ. Дворянское землевладѣніе не можетъ имѣть никакихъ реальныхъ интересовъ, отличающихъ его отъ интересовъ

---

[1]) Юбилейный земскій сборникъ, стр. 70.

иного землевладѣнія». Группа разночинцевъ, такъ разнородная по своему соціальному составу, конечно, должна имѣть еще меньше общихъ чертъ, чѣмъ дворянство. Наконецъ, крестьянство, хотя и представляетъ наиболѣе однородную по своему положенію группу, однако, въ цѣломъ рядѣ мѣстностей дифференцировалось на зажиточные элементы, «трудовое крестьянство» и сельскохозяйственный пролетаріатъ.

Гдѣ же тогда существуетъ общность интересовъ и существуетъ ли она вообще? У различныхъ группъ населенія общность интересовъ можетъ выражаться или во всей дѣятельности, или только по отношенію къ земской работѣ. Въ первомъ случаѣ мы имѣетъ опредѣленный к л а с с ъ, съ его классовой идеологіей, во второмъ случаѣ—или дѣйствія одного класса или временныя соглашенія различныхъ группъ населенія для достиженія частныхъ цѣлей.

Если мы постараемся распредѣлить различныя группы, ведущія земскую работу по ихъ интересамъ, то намъ, прежде всего, придется выдѣлить группу торговцевъ, промышленниковъ, городскихъ жителей,— однимъ словомъ, населеніе в н ѣ з е м л е д ѣ л ь ч е с к о е. Эта группа не заинтересована ни въ повышеніи хлѣбныхъ цѣнъ, ни въ поддержкѣ земледѣльческаго населенія; ей нѣтъ дѣла ни до деревенскихъ школъ и больницъ, ни до прокатныхъ станцій, ни до приглашаемыхъ земствомъ инструкторовъ и спеціалистовъ по различнымъ отраслямъ земскаго хозяйства. Словомъ, эта группа, имѣющая о ч е н ь м а л о о б щ и х ъ и н т е р е с о в ъ съ другими группами, заинтересована въ томъ, чтобы ее скорѣе выдѣлили изъ земства и избавили отъ обременительныхъ для нея расходовъ. Протесты промышленниковъ, противъ чрезмѣрнаго обложенія и ходатайства городовъ о выдѣленіи изъ земствъ показываютъ разницу въ идеологіи земледѣльческаго и внѣ-

земледѣльческаго населенія. Поэтому, внѣземледѣльческіе имущіе круги населенія могутъ быть выдѣлены въ самостоятельную общественную группу, съ интересами одинаково противоположными другимъ группамъ и въ земской работѣ и внѣ ея.

За вычетомъ внѣземледѣльческой группы остаются въ земствѣ группы земледѣльческаго населенія. Его можно прежде всего раздѣлить на группы крупныхъ и мелкихъ землевладѣльцевъ. Правда, у всего землевладѣльческаго населенія есть общіе интересы, направленные на защиту земледѣлія какъ такового: аграрный протекціонизмъ, повышеніе хлѣбныхъ цѣнъ, удешевленіе сельскохозяйственныхъ орудій производства и т. д. Однако крупные землевладѣльцы, ведущіе свое хозяйство или путемъ примѣненія наемнаго труда или путемъ системы отработковъ, слишкомъ разобщены отъ мелкихъ сельскихъ хозяевъ, принужденныхъ часто вступать въ ленныя отношенія къ крупнымъ землевладѣльцамъ. Крупный землевладѣлецъ всегда[1]) заинтересованъ въ томъ, чтобы мелкіе самостоятельные производители находились отъ него въ нѣкоторой экономической зависимости, столь необходимой для процвѣтанія крупнаго помѣщичьяго хозяйства. Слѣдовательно, попытки улучшить благосостояніе мелкихъ производителей невыгодны въ извѣстной степени для крупнаго помѣщика, знаменуя собой освобожденіе мелкихъ землевладѣльцевъ отъ его власти.

Современное земское положеніе, устанавливая высокій имущественный цензъ, какъ разъ и противопоставляетъ земельную куріальную аристократію мелкимъ

---

[1]) Конечно, есть нѣкоторый предѣлъ, за которымъ обѣдненіе и обнищаніе крестьянства становится опаснымъ для крупныхъ землевладѣльцевъ; однако, для этого процессъ крестьянской пролетаризаціи долженъ зайти слишкомъ далеко.

землевладѣльческимъ производителямъ, въ лицѣ представителей крестьянства. Если послѣднее во многихъ мѣстностяхъ и дифференцировалось на группы различной состоятельности, то, во всякомъ случаѣ, эти группы гораздо болѣе сходны между собою, чѣмъ остальныя группы.

Что касается неполноцензовыхъ землевладѣльцевъ, то они колеблются между двумя указанными группами, относятся къ земской дѣятельности индифферентно и въ послѣдней большой роли не играютъ.

Крупный помѣщикъ непосредственно не заинтересованъ ни въ широкомъ распространеніи народнаго образованія, ибо его дѣти не будутъ ходить въ сельскую школу; ни въ медицинской помощи населенію, ибо онъ не обратится въ земскую больницу. Ни агрономія, ни экономическая помощь населенію, ни общественное призрѣніе, ни кооперація крупнаго помѣщика въ дѣятельности земства непосредственно или не интересуютъ или интересуютъ весьма мало. Между тѣмъ его облагаютъ налогами на земскія нужды. Поэтому, прямой непосредственный интересъ каждаго крупнаго землевладѣльца и заключается или въ возможномъ сокращеніи ненужной ему дѣятельности земства, или въ переложеніи расходовъ по земской дѣятельности на плечи другихъ слоевъ населенія, въ частности, крестьянства.

Въ такомъ случаѣ, быть можетъ, въ дѣятельности современнаго земства играютъ крупную роль мотивы внѣэкономическаго характера? По отношенію къ отдѣльнымъ земскимъ работникамъ наличност

такихъ мотивовъ внѣ всякихъ сомнѣній. Индифферентное отношеніе къ земству большинства избирателей, позволяющихъ пройти нерѣдко на земскихъ выборахъ прогрессивнымъ элементамъ, вліяніе печати и третьяго элемента на земскую работу, наконецъ, самая задача земства, какъ организаціи по преимуществу культурно-хозяйственной,—все это накладываетъ болѣе или менѣе яркій отпечатокъ на работу многихъ современныхъ земствъ. Но это не совсѣмъ примѣнимо къ современному земству въ цѣломъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, не слѣдуетъ упускать изъ виду, что частно-владѣльческія земли, несмотря на ихъ лучшее качество, въ массѣ облагаются налогами ниже худшихъ крестьянскихъ земель, что городскія имущества, фабрики и заводы обложены сильнѣе земель; наконецъ, кому не извѣстно, что рядъ самыхъ наболѣвшихъ, самыхъ необходимыхъ нуждъ населенія не удовлетворяется «за недостаткомъ средствъ»? Земства не облагаютъ земли ни по ихъ дѣйствительной стоимости, ни по ихъ истинной доходности; оцѣнки XX столѣтія имѣются только въ 23% всѣхъ земствъ, а 22% земствъ взимаютъ налоги по оцѣнкамъ шестидесятыхъ годовъ [1]).

Земства, находящіяся въ рукахъ болѣе активныхъ группъ помѣщиковъ-дворянъ, часто въ теченіе послѣднихъ лѣтъ оказывались прогрессивными, но они были прогрессивными только в о п р е к и земскому положенію, благодаря индифферентности большинства дворянъ.

---

[1]) См. Юбилейный зем. сбор. ст. Лазаревскаго, стр. 72 примѣчаніе.

[2]) Б. Веселовскій. Ист. земства т. IV. стр. 85.

Въ періодъ 1906—1907 года, по подсчетамъ Б. Веселовскаго, постановили упразднить земскія періодическія изданія 11 земствъ, санитарныя бюро 13 земствъ, статистику 6 земствъ, агрономовъ 13 земствъ, уничтожить дѣятельность книжныхъ складовъ 11 земствъ, школьныя бюро—3 земства, сократить внѣшкольное образованіе—3 земства, закрыть учительскія школы—2 земства, с.-х. школы—1 земство, уничтожить гидротехническую организацію 3—земства, передать земскіе медицинскіе участки уѣзднымъ земствамъ—7 земствъ. Словомъ, за это время сущность представительства, соотвѣтствующая дѣйствительнымъ классовымъ группировкамъ, выявилась вполнѣ рельефно.

Не слѣдуетъ думать, что земство въ 1906—1907 году сдѣлалось реакціоннымъ только вслѣдствіе того, что оно было въ рукахъ дворянства. Если бы существовало всесословное земство по положенію 1864 года, то и тогда бы земства пошли по пути реакціи, т. к. и тогда бы, при продолжающемся разореніи трудовыхъ массъ деревни, крестьянское движеніе направилось бы противъ богатыхъ помѣщиковъ и разночинцевъ; вообще, земство не можетъ не отражать интересовъ владѣющихъ имъ элементовъ въ моментъ обостренія классовыхъ противорѣчій, если оно не демократично.

Какова же внутренняя сущность и удѣльный вѣсъ каждой изъ сталкивающихся въ современномъ земствѣ группъ? Разсмотримъ каждую группу въ отдѣльности.

Что касается дворянства, то оно составляетъ въ земскихъ губерніяхъ очень незначительный процентъ населенія. Съ другой стороны,—общеизвѣстный фактъ дифференціи и разоренія дворянства [1]), что еще больше уменьшаетъ ихъ число. Поэтому, при маломъ количествѣ дворянъ, принимающихъ участіе въ земскихъ выборахъ, послѣдніе превращаются въ фикцію, не выражая не только пожеланій всего населенія, но даже и дворянства.

И при всемъ этомъ наблюдается значительный недоборъ. Иначе говоря, дворяне даже физически не могутъ воспользоваться предоставленными имъ преимуществами, что еще больше подчеркиваетъ ихъ роль земскихъ захребетниковъ». Явленія подобнаго рода не случайны: они наблюдались въ цѣломъ рядѣ земствъ во время выборовъ и потому имѣютъ общее значеніе [3]).

Но если избирателей меньше, чѣмъ избранниковъ, то какіе же это выборы? А такъ какъ дворянско-земскихъ гласныхъ 55,1% всего числа гласныхъ и они, при желаніи, могутъ направлять положеніе дѣлъ въ земствахъ въ опредѣленную, желательную имъ сторону, то «самоизбраніе» дворянъ, неизбѣжно развивающееся въ силу «оскудѣнія дворянства», представляетъ отрицаніе принциповъ всякаго самоуправленія. Слѣдова-

---

[1]) Б. Веселовскій. Исторія земства т. IV. стр. 85.

[3]) Земскіе выборы. Б. Веселовскій. Р. С. 1913. № 171.

тельно, земство идетъ отъ принципа избранія къ олигархіи.

Отсюда — значительное качественное пониженіе уровня земскихъ дѣятелей изъ дворянъ. «Миѳъ о дворянствѣ, какъ о культурной силѣ, давно разсѣялся безъ слѣда»,—не безъ основанія замѣчаетъ Д. Скворцовъ.

Что касается крупныхъ и мелкихъ помѣщиковъ—не-дворянъ, раздѣляемыхъ на два избирательныхъ съѣзда, то если первые еще какъ никакъ принимаютъ участіе въ выборахъ, хотя и довольно рѣдко, то абсентеизмъ вторыхъ достигаетъ колоссальныхъ размѣровъ. И это вполнѣ понятно, такъ какъ нерѣдки случаи, когда, явившись на выборы, нѣсколько десятковъ сельскихъ землевладѣльцевъ, складывая свои цензы, получаютъ возможность выбрать лишь одного-двухъ уполномоченныхъ, а иногда не набираютъ и одного полнаго ценза. Вообще роль разночинцевъ-землевладѣльцевъ въ земствѣ теперь крайне незначительна.

Крестьяне-гласные, въ противоположность обоимъ этимъ группамъ, дѣйствительно избраны деревенскимъ населеніемъ и выражаютъ его интересы. И если въ большинствѣ земствъ они не руководятъ дѣятельностью земства вслѣдствіе своей относительной малочисленности, то въ нѣкоторыхъ земствахъ крестьяне-гласные составляютъ больше половины всего числа гласныхъ. Въ 42 уѣздныхъ земствахъ крестьяне составляютъ 50% гласныхъ; свыше 50% гласныхъ-крестьянъ въ земствахъ: четырехъ—Вологодской губерніи, трехъ—Вятской, трехъ—Казанской, пяти—Олонецкой, двухъ—Пермской, одного — Таврической, одного — Уфимской, всего въ 19 земствахъ [1]).

Крестьянскія земства въ нѣкоторыхъ отношеніяхъ отличаются отъ дворянскихъ земствъ; однако, они не

---

[1]) З. Д. 1912 г. № 7. стр. 522.

представляютъ что-нибудь вполнѣ однороднаго. У нихъ была возможность въ общихъ интересахъ рѣшать всѣ подлежащіе ихъ обсужденію вопросы, но это еще не значитъ, что эта возможность претворялась въ дѣйствительность.

Есть крестьянскія земства болѣе передовыя и болѣе отсталыя. Большая или меньшая преемственность работъ, отношенія между служащими и исполнительными органами, энергія и предпріимчивость исполнительныхъ органовъ, наконецъ, такіе факторы, какъ плотность населенія или богатство жителей данной мѣстности,— все это индивидуализировало результаты дѣятельности каждаго отдѣльнаго земства, не давая для сравненія никакихъ готовыхъ шаблоновъ. Кромѣ того, крестьяне въ земствахъ, а особенно, въ земствахъ крестьянскихъ получили нѣкоторую возможность избирать своихъ дѣйствительныхъ представителей въ гласные со времени введенія положенія 1890 года только съ 5 октября 1906 года, когда было отмѣнено обязательное утвержденіе губернаторами кандитатовъ отъ вол. сходовъ. Съ этого времени гласные избираются помимо утвержденія административной власти, хотя, съ другой стороны, администрація повѣрку правъ избранныхъ попрежнему сохраняетъ (съ 1890 г.) за собой. При оцѣнкѣ роли крестьянъ-гласныхъ—какъ теперь, такъ и прежде—не слѣдуетъ упускать изъ виду также и тѣ общія правовыя условія, въ которыхъ жило и продолжаетъ жить крестьянство.

Въ періодъ 1906—07 г. г. намѣтился огромный переломъ въ настроеніи деревни и ростъ ея сознательности. Съ другой стороны, это же время характеризуется движеніемъ крестьянства противъ земства. Такое движеніе, направленное большею частью противъ неуравнительности земскихъ раскладокъ и недостаточности крестьянскаго представительства, развилось въ теченіе 1905—1906 годовъ въ 51 уѣздѣ нечернозем-

ной полосы и въ 16 уѣздахъ черноземной полосы [1]). Когда крестьянское движеніе затихло, въ деревнѣ продолжалась молекулярная работа, давшая черезъ нѣкоторое время ощутительные результаты и въ видѣ участія крестьянъ въ земствѣ.

Всѣ органы періодической печати, слѣдившіе за земскими выборами послѣднихъ лѣтъ, единогласно констатируютъ значительное повышеніе качественнаго уровня крестьянъ-земскихъ гласныхъ [2]). Повышеніе качественнаго уровня крестьянскихъ гласныхъ, въ свою очередь, вызвало противопоставленіе ими интересовъ крестьянства интересамъ остальныхъ группъ въ земствѣ.

Таковы группы земледѣльческія. Неземледѣльческія группы, какъ уже было указано, почти никакой роли въ земствѣ не играютъ. И то, что онѣ могутъ быть избраны изъ среды второго избирательнаго собранія только въ 40 уѣздахъ въ количествѣ свыше 20% всего числа гласныхъ, показываетъ насколько малозамѣтно ихъ вліяніе на земскую работу. Слѣдуетъ имѣть въ виду также, что положеніе 1890 года главный ударъ нанесло представительству именно разночинцевъ. Тѣмъ не менѣе, классовая борьба между помѣщиками, капиталистами и домовладѣльцами ни на минуту не прекращается. Помѣщики стремятся переложить на нихъ налоги тамъ, гдѣ это возможно. Вполнѣ понятны поэтому, напримѣръ, протесты горнопромышленниковъ юга Россіи, касающіеся черезмѣрности обложенія земствами ихъ имуществъ. Такіе протесты впервые были формулированы еще въ 1887 году на второмъ съѣздѣ горнопро-

---

[1]) Б. Веселовскій. Исторія Земства т. IV, 34.

[2]) „З. Д.“ 1912 г. №№ 6, 7, 15-16, 18 хроника; 1913 г. №№ 12-13, 16; „Завѣты“ 1913 г. № 9.

мышленниковъ юга Россіи [1]). Въ настоящее же время антагонизмъ обострился до крайности

Итакъ, несовершенство земской организаціи и другія условія мѣшали сдѣлаться земству организаціей въ полномъ смыслѣ народной. Почему же все-таки земство исполняетъ культурныя функціи и исполняетъ ихъ въ нѣкоторыхъ отрасляхъ довольно удовлетворительно? Вѣдь если бы помѣщики свято блюли только свои интересы, то имъ не было бы особенной надобности въ выполненіи тѣхъ земскихъ задачъ, которыя ихъ нуждъ непосредственно не касаются. Этому странному, на первый взглядъ, явленію можно найти объясненіе только въ томъ, что во 1) культурныя задачи земство исполняло въ массѣ своей не за счетъ помѣщиковъ; во 2) съ самаго начала своей дѣятельности земство было обязано выполнить возложенныя на него функціи; въ 3), благодаря абсентеизму со стороны крупныхъ землевладѣльцевъ сплошь и рядомъ въ земскіе гласные выбирался цѣлый рядъ «прогрессивныхъ» элементовъ, прошедшихъ только благодаря большей, чѣмъ другіе, активности при выборахъ,

въ 4), земство обязано въ значительной степени безкорыстной работѣ «третьяго элемента», имѣвшаго много общихъ чертъ съ нѣкоторыми слоями земскихъ гласныхъ и проводившаго нерѣдко свои предложенія, направленныя ко благу мѣстнаго населенія, несмотря на глухое противодѣйствіе земскихъ управъ и собраній.

Б. Веселовскій находитъ кромѣ всего этого, что зем-

---

[1]) Б. Веселовскій. IV, 206.

скія учрежденія не могли представлять рѣзкаго классоваго антагонизма по самому кругу своей компетенціи, и что удовлетворенныя земствомъ нужды были настолько элементарны, что «удовлетвореніе ихъ не могло не отвѣчать правильно понимаемымъ интересамъ землевладѣльческаго класса, тѣмъ болѣе, что оно требовало отъ него только минимальныхъ жертвъ». Съ этимъ, конечно, можно согласиться, но только не въ полной мѣрѣ. Крупное дворянство не всегда заинтересовано въ народномъ образованіи, въ безплатной медицинѣ (которую какъ разъ помѣщичьи земства не хотѣли въ свое время узаконить путемъ употребленія пресловутыхъ «пятаковъ» за леченіе). Наконецъ поддержка кооперації,

конечно, не

можетъ входить въ «правильное понятіе» интересовъ крупныхъ помѣщиковъ. Что касается среднихъ помѣщиковъ, то только потому, что ихъ политическіе интересы требовали культурной дѣятельности въ земствѣ, они занимались ею.

Наконецъ, прямой разсчетъ, болѣе глубоко продуманный, нерѣдко ведетъ къ защитѣ мѣропріятій, направленныхъ ко благу всего населенія. Такъ было, напримѣръ, во многихъ мѣстахъ съ насажденіемъ санитаріи, служившей предупрежденіемъ противъ развитія эпидемій, могущихъ коснуться и п о м ѣ щ и к а на ряду съ крестьяниномъ; такъ было съ общественныхъ призрѣніемъ, избавляющимъ помѣщика отъ лишнихъ заботъ; наконецъ и народное образованіе, содѣйствуя образованію элементарныхъ культурныхъ условій общежитія до извѣстной степени было и и м ъ необходимо.

II. „Третій элементъ".

Если съ самаго начала своего существованія земство не могло обходиться безъ содѣйствія спеціально приглашенныхъ служащихъ, то по мѣрѣ усложненія и углубленія земской дѣятельности армія земскихъ служащихъ достигла огромныхъ размѣровъ. Земская служба требовала прежде всего людей, подготовленныхъ къ опредѣленной спеціальности и способныхъ оріентироваться въ новой сложной обстановкѣ. Затѣмъ земство не могло предложить своимъ служащимъ высокой заработной платы, и, слѣдовательно, на земскую службу шли или идеалисты или демократическіе по положенію элементы. Чѣмъ дальше, тѣмъ количество демократическихъ элементовъ среди земскихъ служащихъ увеличивалось, около земства и въ связи съ земствомъ нарождалась и сплачивалась сельская интеллигенція.

Своеобразный характеръ русскаго «третьяго элемента» —земскихъ служащихъ выясняется изъ разсмотрѣнія эпохи 70-хъ годовъ и господствовавшихъ въ ней настроеній. «Хожденіе въ народъ» приняло массовый характеръ; появились «кающіеся дворяне», мечтавшіе «отдать долгъ народу». Дѣйствительность скоро выяснила всю неосновательность тѣхъ методовъ «хожденія», которые первоначально проявлялись. Съ одной стороны—начинается чисто политическое движеніе наиболѣе активныхъ общественныхъ элементовъ; съ другой—культурная работа принимаетъ все болѣе широкій характеръ.

Единственнымъ мѣстомъ, гдѣ могла найти себѣ приложеніе тяга къ культурной дѣятельности, было земство. Поэтому масса элементовъ съ общественнымъ умонастроеніемъ, входя въ земство, вносила туда свои взгляды и чаянія. Но для того, чтобы вести практическую работу неоходимо было ознакомиться съ русскими условіями. Отсюда огромная общественная роль русской статистики, которая привлекла наиболѣе общественные элементы земскихъ служащихъ и сдѣлалась по тщательности своихъ обслѣдованій и научности выводовъ выдающимся явленіемъ въ европейской наукѣ.

Земскій служащій прежняго времени—элементъ совершенно своеобразный. «Служеніе народу» для него не пустой звукъ, а вполнѣ реальный фактъ. Однако, даже и безъ этого земскій служащій тѣсно связанъ съ народомъ по своему экономическому положенію. Не обладая капиталомъ, онъ имѣлъ исключительнымъ источникомъ существованія приложеніе своего личнаго труда. Земскій служащій тѣмъ не менѣе больше всего подходилъ по соціальному положенію подъ категорію «чиновниковъ» и служащихъ въ частныхъ учрежденіяхъ.

Что же отдѣляетъ земскаго служащаго отъ этихъ группъ? Отъ служащихъ частныхъ учрежденій его отдѣляетъ служеніе общественнымъ, а не частнымъ интересамъ; отъ чиновниковъ—отсутствіе іерархической подчиненности и «властвованія» [1]).

Конечно, земскій служащій м о ж е т ъ слѣпо подчиняться, подобно чиновнику, приказаніямъ выборныхъ земскихъ лицъ; съ другой стороны, онъ м о ж е т ъ служить только частнымъ интересамъ отдѣльныхъ группъ

---

[1]) См. о чиновникахъ какъ слоѣ пролетаріата Максима Леруа. Эволюція государственной власти (синдикаты чиновниковъ). С. П. Б. 1907, стр. 159 и слѣд. О чиновничьихъ синдикатахъ см. также Леонъ Дюги. Соціальное право, индивидуалное право и преобразованіе государства. М. 1909 г.

населенія. Техника земской работы не требуетъ о с о б ы х ъ к а ч е с т в ъ отъ исполнителей ея. Функціи земскаго учителя ничѣмъ не отличаются отъ функцій учителя казенной министерской школы; земскій врачъ и фельдшеръ дѣлаютъ то-же, что и правительственный служащій этого рода. Вмѣстѣ съ тѣмъ, въ этомъ отношеніи земскій служащій н и с к о л ь к о н е в ы н у ж д а е т с я с л у ж и т ь о б щ и м ъ и н т е р е с а м ъ.

Онъ можетъ быть исполнителемъ чужихъ приказаній въ такой же мѣрѣ, какъ и иціативнымъ творцомъ и создателемъ земскихъ мѣропріятій. Его непосредственные личные интересы диктуютъ ему только тоже, что и остальнымъ служащимъ частнымъ и государственнымъ: стремленіе къ возможно большему вознагражденію при возможно меньшей затратѣ рабочаго времени. Въ этомъ смыслѣ для земскаго служащаго земство такой же работодатель, какъ для служащаго въ частномъ предпріятіи хозяинъ послѣдняго. Однако, есть одно существенное различіе между земствомъ и частнымъ предпринимателемъ: земство, какъ общественная организація, нисколько не заинтересованно ни въ эксплоатаціи служащихъ, ни въ извлеченіи изъ ихъ труда прибавочной стоимости. Поэтому, земство нерѣдко можетъ создать такія условія труда, которыя ни одинъ предприниматель не рѣшится у себя ввести.

Тѣмъ не менѣе, въ т е н д е н ц і и земство подобно кооперативамъ и городскимъ муниципалитетамъ, антагонистично по отношенію къ своимъ служащимъ. Этому содѣйствуютъ нѣсколько обстоятельствъ. Во-первыхъ, даже самое демократическое самоуправленіе защищаетъ прежде всего интересы мѣстнаго населенія. Интересы же эти требуютъ платить за равную работу возможно меньшую плату. Слѣдовательно, будучи защитниками интересовъ мѣстнаго населенія, земскіе

гласные должны соблюдать возможную экономію въ содержаніи личнаго персонала земскихъ работниковъ. Во-вторыхъ, дороговизна жизни всегда и вездѣ обгоняетъ увеличеніе заработной платы. Совершенно немыслимо, чтобы земство каждый годъ измѣняло оклады земскихъ служащихъ. Слѣдовательно, реальная заработная плата земскихъ служащихъ должна очень часто понижаться. Наконецъ, въ-третьихъ, неизбѣжное увеличеніе предложенія земскихъ работниковъ, сравнительную со спросомъ на нихъ и конкурренція между земскими служащими не даетъ слишкомъ высоко подняться заработной платѣ послѣднихъ [1]).

Какъ и у другихъ элементовъ, продающихъ свою рабочую силу, у земскихъ служащихъ должно наблюдаться стремленіе съ одной стороны—ограничить и даже совсѣмъ закрыть доступъ на земскую службу конкуррирующимъ элементамъ, что ведетъ къ повышенію требованій, предъявляемыхъ къ конкуррентамъ; съ другой стороны—закрѣпить и улучшить свое положеніе путемъ созданія профессіональной организаціи. Земскіе служащіе находятся въ положеніи аналогичномъ положенію французскихъ чиновниковъ, создавшихъ цѣлый рядъ мощныхъ союзовъ для достиженія своихъ групповыхъ цѣлей. И, дѣйствительно, какъ только создалась объективная для этого возможность, земскіе служащіе организовали въ 1906 году нѣсколько профессіональныхъ союзовъ (въ губ. Московской, Воронежской, Вологодской, Херсонской, Ярославской и другихъ), скоро, впрочемъ, прекратившихъ свою дѣятельность.

По уровню жизни земскіе служащіе под-

---

[1]) Слѣдуетъ отмѣтить, что чѣмъ демократичнѣе мѣстное самоуправленіе и чѣмъ больше представители населенія связаны съ послѣднимъ, тѣмъ роль наемныхъ служащихъ больше приближается къ роли исполнительнаго механизма.

ходятъ къ чиновничеству; однако, съ этой группой у земскихъ служащихъ существуетъ огромное различіе. Какъ уже раньше указывалось, чиновникъ—носитель власти. Онъ представляетъ интересъ государства, онъ, хотя бы въ самой ничтожной степени, но управляетъ. Наоборотъ, земскій служащій не имѣетъ власти; послѣдняя представляется полностью избранникамъ мѣстнаго населенія. Это, конечно, не можетъ не создавать у земскаго служащаго совершенно иную психологію, чѣмъ у чиновника.

«Чиновникъ,—пишетъ Л. Брюхатовъ [1]),—прежде всего точный и аккуратный исполнитель начальническихъ распоряженій. Чѣмъ меньше онъ проявляетъ интереса и сознательнаго творчества въ своей работѣ, тѣмъ успѣшнѣе подвигается онъ по служебной лѣстницѣ, тѣмъ больше снискиваетъ онъ благоволеніе начальства. Типичный представитель «третьяго элемента» далеко не такъ покладистъ въ отношеніи своего начальства; для него рѣшающее значеніе имѣетъ не воля пославшаго, а интересы дѣла, интересы того населенія, на службу которому онъ сознательно пошелъ».

Эта, въ основѣ своей правильная, мысль, пріобрѣтая абсолютный характеръ, становится лишенной исторической перспективы. Въ самомъ дѣлѣ. Типичный представитель «третьяго элемента» прежняго времени могъ сдѣлаться такимъ, какъ его описываетъ Л. Брюхатовъ только потому, что коллегіи служащихъ сами приглашали подходящихъ людей и что земство предоставляло возможность работы такимъ элементамъ, которые, несмотря на высокія личныя качества (а, можетъ быть, именно благодаря этому) не могли найти себѣ заработка въ другомъ мѣстѣ. Когда же предложеніе труда въ земствахъ начало превышать спросъ,—психо-

---

[1]) Юбилейный земскій сборникъ, стр. 187.

логія земскихъ служащихъ обнаружила тенденцію къ измѣненію. По справедливому утвержденію Б. Веселовскаго, психологія земскихъ служащихъ измѣнилась въ смыслѣ усиленія въ ней ноты практицизма [3]).

Произведенныя между земскими врачами за послѣднее время анкеты показали, что многіе изъ врачей смотрятъ на свою работу, какъ на возможность полученія заработка, причемъ считаютъ только необходимымъ добросовѣстно исполнять принятыя на себя обязанности [2]). И это вполнѣ понятно, такъ какъ ни одно земство не въ состояніи потребовать отъ своихъ служащихъ «идеалистическаго» ценза.

Нужно отрѣшиться отъ распространеннаго убѣжденія, что «третій элементъ» за все время своего существованія былъ неизмѣннымъ по своимъ убѣжденіямъ и взглядамъ. Въ шестидесятые и семидесятые годы объ общественномъ движеніи земскихъ служащихъ не было ничего слышно. Въ восьмидесятые и девяностые годы и особенно въ первую половину девятисотыхъ годовъ наемные служащіе въ земской средѣ являются наиболѣе оппозиціоннымъ элементомъ. Но таковымъ они сдѣлались не по самому свойству ихъ профессіи, а потому, что еще до земской службы они принимали участіе въ общественномъ движеніи, результатомъ чего и явилась для многихъ изъ нихъ невозможность найти себѣ заработокъ кромѣ земской работы.

Однако, если нѣтъ общей линіи поведенія земскихъ служащихъ въ различное время, то ихъ практическая дѣятельность въ итогѣ дала огромные результаты. Эти результаты были достигнуты не только благодаря тому, что земскіе служащіе вложили огромную долю творчества въ земское дѣло; земскіе служащіе въ своемъ боль-

---

[1]) Б. Веселовскій. Исторія земства IV°, 63-64.
[2]) Общественный врачъ 1914 г. № 1.

шинствѣ не были ни въ какой степени связаны ни съ помѣщиками, ни съ ихъ классовыми интересами. Слѣдовательно, они м о г л и считать всякое земское предпріятіе дѣломъ, касающимся всего общества, а не отдѣльныхъ его слоевъ и группъ. Въ с а м о й же п о д г о т о в к ѣ текущихъ вопросъ земскіе служащіе естественно получаютъ возможность огромнаго вліянія на все земское дѣло, на всю его организаціонную сторону. Всѣ проекты, доклады, смѣты, отчеты, записки составлены губернскими санитарными, экономическими и т. д. бюро, гдѣ руководящую роль играютъ представители «третьяго элемента». Такимъ образомъ, не будетъ преувеличеніемъ сказать, что въ положительной цѣнности земской работы главное и существенное принадлежитъ третьему элементу. Несвязанный съ классомъ землевладѣльцевъ, онъ въ теченіе двухъ съ половиной десятилѣтій противопоставлялъ общественные интересы, интересамъ частныхъ группъ населенія и создалъ этимъ плодотворную традицію земской работы, какъ о б щ е с т в е н н а г о служенія.

Переходя къ отдѣльнымъ отраслямъ земской дѣятельности, мы найдемъ въ нихъ подтвержденіе этого общаго взгляда. Какъ извѣстно, гордость земствъ до сихъ поръ составляютъ медицинская помощь населенію и народное образованіе. Но медицина дошла до своего настоящаго состоянія, главнымъ образомъ, благодаря упорной работѣ земскихъ врачей, шагъ за шагомъ отстаивавшихъ противъ земскихъ «хозяевъ» постановленія врачебныхъ Пироговскихъ съѣздовъ. «Съ какимъ радушіемъ эти постановленія врачебныхъ съѣздовъ встрѣчались земцами «хозяевыми»,—пишетъ Л. Брюхатовъ [1]),—едва ли можетъ быть тайной

[1]) Юбилейный земскій сборникъ, стр. 193, 194.

для большинства знакомыхъ съ подлинными буднями земской жизни. Мы прекрасно знаемъ, какъ эти постановленія возстановляли «второй элементъ» противъ врачей, какія усилія примѣнялись имъ къ тому, чтобы ихъ подольше задержать подъ сукномъ, перенести, если можно, на слѣдующее собраніе, замять, замолчать. Самое приближеніе медицинской помощи къ населенію, сокращеніе радіусовъ врачебныхъ участковъ, увеличеніе числа врачебныхъ пунктовъ, устройство отдѣльныхъ заразныхъ помѣщеній, наконецъ, переходъ къ планомѣрной борьбѣ съ эпидеміями и къ серьезнымъ санитарнымъ мѣропріятіямъ—все это дѣло рукъ, «третьяго элемента», неустанно во врачебныхъ совѣтахъ, въ докладахъ управамъ и собраніямъ повторявшаго свои требованія».

Не меньше роль «третьяго элемента» и въ области народнаго образованія. Не говоря уже о повседневной учебной земской работѣ, которая исполняется 45 тысячами народныхъ учителей и учительницъ, огромное большинство очередныхъ вопросовъ народнаго образованія обязано своимъ возникновеніемъ земскимъ служащимъ. По замѣчанію Л. Брюхатова [2]), вопросъ о всеобщемъ обученіи, о школьной сѣти, объ улучшеніи школьныхъ зданій и школьной обстановки, о школьныхъ библіотекахъ, объ улучшеніи преподаванія, о повышеніи уровня учительскаго персонала, объ учительскихъ курсахъ, объ улучшеніи матеріальнаго и правоваго положеніяхъ учителей, о внѣшкольномъ образованіи, о книжныхъ складахъ и проч.—все это всплыло на поверхность, благодаря энергичной иниціативѣ «третьяго элемента» губернскаго земства.

Наконецъ, дорожное дѣло съ его прочными сооруженіями и внесеніемъ въ него послѣдовательности и систе-

---

[2]) Ibid стр. 195.

матичности, агрономія и ея приближеніе къ населенію и столь ненавистная многимъ земцамъ статистика, признанная крупнѣйшими западно-европейскими учеными, какъ выдающееся явленіе во всемірной наукѣ,—если все это не дѣло рукъ «третьяго элемента», то чье же это дѣло?

Конечно, для того, чтобы выработать совмѣстныя дѣйствія, земскіе служащіе должны были вступать между собой въ постоянный и непрерывный контактъ. Этотъ контактъ, сообщавшій единство выступленіямъ земскихъ служащихъ, образовался главнымъ образомъ на губернскихъ и общерусскихъ съѣздахъ «третьяго элемента». Число губернскихъ съѣздовъ съ 90-хъ годовъ сильно увеличилось (параллельно усиленію роли третьяго элемента); число ихъ съ 1890 по 1910 годъ выражалось слѣдующими цифрами [1]):

	Съѣзды.					
	Медиц.	Ветерин.	Агроном.	Страхов.	Всего.	Въ средн. въ годъ.
1890—1899 г.	88	59	22	32	201	20,1
1900—1905 г.	52	69	54	73	248	41,3
1906—1910 г.	32	33	63	18	146	29,2
Итого . . .	172	161	139	133	995	

Кромѣ этихъ мѣстныхъ съѣздовъ, служащіе вырабатывали свою линію поведенія и на общихъ съѣздахъ медицинскихъ, экономическихъ и другихъ,

Работая въ различныхъ совѣтахъ при управахъ служащіе захватывали, въ сущности говоря, часть власти и направляли земскую работу въ опредѣленномъ

[1]) Б. Веселовскій. Исторія земства т. IV., стр. 5 и 234.

направленіи. Отсюда цѣлый рядъ столкновеній земскихъ управъ съ наемными служащими,

Въ однихъ мѣстахъ предлагалось основать «земскій синдикатъ для борьбы съ аппетитами (?) спеціалистовъ» [1]), въ другихъ, служебные ревизоры заявляли, что «отсутствіе дисциплины въ средѣ земскихъ служащихъ, привело къ захвату ими въ свои руки главныхъ отраслей земскаго хозяйства, устранняя постепенно отъ руководительства имъ дѣйствительныхъ хозяевъ»; наконецъ, въ цѣломъ рядѣ земствъ члены управъ и гласные старались всѣми силами показать, что только они являются земскими хозяевами.

Для колоссальной земской работы требуется, конечно, огромный штатъ служащихъ, далеко превышающій по своему количеству число выборныхъ земскихъ дѣятелей. Вмѣстѣ съ тѣмъ, съ каждымъ годомъ, по мѣрѣ развитія земской дѣятельности, число служащихъ непрерывно и неуклонно возрастаетъ. Спрашивается: каково число земскихъ служащихъ въ настоящее время? Въ точности отвѣтить на этотъ вопросъ, въ виду отсутствія полныхъ свѣдѣній не представляется возможнымъ. Однако, Б. Веселовскій, основываясь на свѣдѣніяхъ пенсіонныхъ кассъ служащихъ, опредѣляетъ для 1912 г. число работниковъ изъ среды «третьяго элемента» въ 40 земскихъ губерніяхъ приблизительно въ 85 тысячъ человѣкъ [2]), т. е. на одного выборнаго земскаго работника приходилось выше 50 наемныхъ служащихъ. При этомъ въ 34 губерніяхъ насчитывалось около 3 тысячъ земскихъ

---

[1]) Общественный врачъ 1914 годъ № 1 стр., 161, 156.
[2]) Земское Дѣло 1912 г. № 5 стр. 320.

врачей, свыше тысячи ветеринарныхъ врачей, 1100 агрономовъ, свыше 1000 страховыхъ агентовъ, около 14000 фельдшеровъ и акушерокъ, до 300 статистиковъ, свыше 500 инженеровъ и техниковъ, 45.000 учительскаго персонала, до 2000 человѣкъ секретарей управъ, бухгалтеровъ и завѣдующихъ разными отдѣлами, наконецъ, свыше 3500 чел. служащихъ другихъ категорій. Наибольшее количество земскихъ служащихъ въ губерніяхъ Московской, Вятской, Тверской, Пермской и Херсонской; наименьшее—въ Олонецкой, Вологодской, Бессарабской, Симбирской и Калужской.

Необходимо отмѣтить нѣсколько особенностей въ положеніи земскихъ служащихъ. Прежде всего въ земствахъ все большее распространеніе получаетъ женскій трудъ, въ нѣкоторыхъ отрасляхъ совершенно вытѣсняя трудъ мужчинъ: такъ, среди учительскаго персонала около 60% составляютъ женщины; среди фельдшерскаго персонала также сильно вытѣсняется мужской трудъ; наконецъ, по даннымъ спеціальной анкеты [1]) не меньше 731 женщины-врача служитъ въ земствахъ. Больше всего женщинъ-врачей (отъ 20 до 35 на губернію) въ Московской, Саратовской, Тверской, Пермской, Полтавской, Новгородской, Смоленской, Екатеринославской, Самарской, Тульской, Воронежской, Костромской, Вятской и Тамбовской губерніяхъ.

Затѣмъ, земскіе служащіе все болѣе дифференцируются по своему общественному положенію. Тѣ изъ нихъ, которымъ удалось получить высшее образованіе, занимаютъ отвѣтственные посты, получаютъ увеличенное жалованье и считаются почти равноправными съ земскими гласными. Однако, количество такихъ лицъ

---

[1]) Вѣстникъ Общественной Гигіены 1914 г. № 6 стр. 878, 880 ст. Д. Торопова. Статистика женщинъ-врачей въ Россіи.

крайне ничтожно; свыше 60 тысячъ человѣкъ или 70,6% всѣхъ земскихъ служащихъ приходится на народныхъ учителей, фельдшеровъ и акушерокъ, т. е. на тотъ слой «черной кости», который г-жа Голицынская назвала не безъ остроумія «четвертымъ элементомъ» [1]). Эти лица не имѣютъ достаточно подготовки и, поэтому, не имѣютъ той самостоятельности, какую проявляютъ высшіе служащіе; кромѣ того, они находятся въ постоянной зависимости отъ послѣднихъ, вслѣдствіе чего происходитъ цѣлый рядъ антагонизмовъ между «черной» и «бѣлой» костью; достаточно указать на конфликты врачей съ фельдшерами. Заработная плата большинства служащихъ крайне невелика.

Въ типичномъ воронежскомъ земствѣ средній заработокъ служащихъ составлялъ въ 1910 г. не болѣе 400 руб. въ годъ [2]). Нужно ли говорить, что для семейнаго человѣка это означаетъ полуголодное существованіе? Если бы земство оплачивало трудъ служащихъ хотя бы по 1000 р. въ среднемъ въ годъ, то и тогда бы на эту статью расхода пришлось затратить бы не меньше 80—90 милліоновъ рублей. Ясно, что при существующихъ земскихъ бюджетахъ это совершенно невозможно, и, потому, современное земство является невольнымъ эксплоататоромъ труда служащихъ. Оно не выполняетъ своей существенной обязанности—платить нормальную заработную плату служащимъ. И послѣдствія этого не замедлили сказаться. По даннымъ, касающимся 643 некрологовъ фельдшеровъ, за 15 лѣтъ по 1913 годъ умерло фельдшеровъ отъ туберкулеза 31,2%, отъ острозаразныхъ болѣзней 21,7% отъ самоубійствъ 15,5%, отъ неизвѣстной причины 31,4%. Слѣдовательно, 68,5% фельдшеровъ стали жертвой преждевременной

---

[1]) Страховое дѣло 1914 г. № 22 стр. 678.
[2]) Земское Дѣло 1910, № 11-12 стр. 917-92 ; ст. Н. Кузнецова.

смерти. 80,2% всѣхъ фельдшеровъ умерли въ возрастѣ до 45 лѣтъ, а 53,3%—до 30 лѣтъ [1]). Поэтому, совершенно правильно журналъ «Фельдшеръ» указываетъ, что, «если говорить о подвижничествѣ, то фельдшеръ больше, чѣмъ врачъ, заслуживаетъ такого названія». Трудъ учителей оплачивается также не лучше: такъ, изъ 74 главныхъ отраслей русской промышленности въ 22 оплата труда оказывается выше средняго жалованья учителя [2]). Спрашивается, чѣмъ отличается тогда фельдшеръ или учитель отъ истиннаго городского пролетарія? Что касается высшихъ категорій служащихъ, то, напримѣръ, окладъ врачей въ 1200—1500 рублей былъ установленъ еще въ 70—80 годахъ и оказывается несоотвѣтствующимъ вздорожанію жизни [3]).

На такое жалкое положеніе главной массы земскихъ служащихъ неоднократно обращалось разнообразными съѣздами вниманіе. По мнѣнію II всероссійскаго фельдшерскаго съѣзда, существующіе оклады въ 450—500 рублей въ годъ для фельдшера недостаточны. Чтобы только избавиться отъ хроническаго голоданія, онъ долженъ тратить не меньше 840 рублей въ годъ или 720 рублей при готовой квартирѣ [4]). На общеземскомъ съѣздѣ по народному образованію въ 1911 году принято было постановленіе (пунктъ 148), что существующіе оклады учащаго далеко не обезпечиваютъ его матеріальныхъ и духовныхъ потребностей и что основной окладъ его въ 360 рублей недостаточенъ, причемъ проектировался основной окладъ въ 600 рублей съ періодическими прибавками до 1100 рублей (пункты 149, 153, 154). Къ сожалѣнію, всѣ эти пожеланія остаются только въ области проектовъ.

---

[1]) „Фельдшеръ“ 1914 г. № 5 стр. 136, № 11 стр. 322.
[2]) „Русская школа“ 1914 г. № 5-6 стр. 44.
[3]) Б. Веселовскій Исторія земства т. IV, стр. 94. См. въ приложеніи таблицы № 5 и 6.
[4]) «Фельдшеръ» 1914 г. № 8 стр. 230.

Чтобы найти выходъ изъ создавшагося положенія, земскіе служащіе устраивали цѣлый рядъ экономическихъ организацій. Такъ, въ 1905 году насчитывалось 16 губернскихъ и 27 уѣздныхъ ссудо-сберегательныхъ кассъ земскихъ служащихъ, 2 губернскихъ и 8 уѣздныхъ обществъ взаимопомощи, 5 губернскихъ и 15 уѣздныхъ учительскихъ кассъ взаимопомощи, 1 общество взаимопомощи помощниковъ врачей и 1 профессіональный союзъ земскихъ служащихъ [1]).

многія изъ этихъ организацій или совершенно прекратили свое существованіе или влачатъ его въ такомъ жалкомъ видѣ, что существенной реальной помощи земскимъ служащимъ оказывать не могутъ. И теперь такія организаціи играютъ не большую роль: изъ нихъ извѣстны учительскія общества взаимопомощи, касса Чистовича, союзъ взаимопомощи агрономовъ и т. п. Наилучшей изъ нихъ считается союзъ фельдшеровъ, объединяющій 29 фельдшерскихъ обществъ; внѣ союза насчитывалось свыше 10 обществъ. Число членовъ въ союзѣ въ 1912 году было 2706 человѣкъ (при этомъ въ союзѣ были и земскіе и неземскіе фельдшера.) Обществами было выдано за годъ ссудъ на сумму 14.723 рублей, безвозвратныхъ пособій на сумму 3323 рубля и похоронныхъ пособій на сумму 1914 рублей, всего на сумму 20.322 рубля. Въ 25 фельдшерскихъ обществахъ, о которыхъ имѣются собранныя свѣдѣнія, насчитывается капиталовъ на 133.964 рубля, въ числѣ которыхъ было запасного капитала 46.520 рублей и оборотнаго капитала 71.717 рублей [2]).

Таковы организаціи «третьяго элемента». Гораздо большее значеніе имѣютъ пенсіонныя кассы служащихъ. Средства пенсіонныхъ кассъ образуются путемъ отчисленія служащихъ и добавочныхъ ассигнованій со сто-

---

[1]) Б. Веселовскій. Исторія земства т. III стр. 496.
[2]) «Фельдшеръ» 1914 г. № 5, стр. 148-149.

роны земства. Точныхъ сводокъ дѣятельности земскихъ пенсіонныхъ кассъ не имѣется; извѣстно только, что въ 1905 году насчитывалось 26 губернскихъ земскихъ кассъ, изъ которыхъ раньше 1900 года возникло 15 кассъ, и послѣ—11 кассъ.

Будетъ ли касса типа эмеритальнаго, т. е. будетъ ли она устанавливать взносы и пособія въ опредѣленномъ размѣрѣ, или она будетъ пенсіонно-страховой, ставящей выдачи въ зависимости отъ общей суммы личнаго взноса, все равно обезпечить земскаго служащаго въ настоящее время она не въ состояніи. Для этого нужно: во-первыхъ, учеличеніе заработной платы служащихъ, во-вторыхъ, увеличеніе взносовъ земства въ пенсіонную кассу. Однако, прежде всего для успѣшности дѣйствій необходимо объединить всѣ существующія пенсіонныя кассы (особенно въ виду неустойчивости земской службы и «кочеванія», часто вынужденнаго) и организовать изъ нихъ одну общеземскую кассу. Ходатайство объ этомъ возбудило еще въ 1872 году Орловское уѣздное земство; затѣмъ въ 1896 году о томъ же ходатайствовали собравшіеся въ Москвѣ представители 24 губернскихъ земствъ; въ 1909 г. ходатайство возбуждалось Воронежскимъ земствомъ, а въ 1913 году—Олонецкимъ и Бессарабскимъ. Тѣмъ не менѣе ни на одно ходатайство, благополучнаго отвѣта и удовлетворенія не послѣдовало.

Земскій служащій по существу довольно близко подходитъ къ группамъ, продающимъ свой трудъ; онъ и средства борьбы за улучшеніе своего положенія примѣняетъ почти одинаковыя. Въ чемъ же разница между двумя группами представителей труда? Только въ томъ, что земскій служащій служитъ о б щ е с т в е н н о м у дѣлу. Но это общественное дѣло немыслимо хорошо исполнять, пока не будутъ установлены нормальные оклады жалованья. Слѣдовательно, нечего удивляться наступив-

шему «п р а к т и ц и з м у» земскихъ служащихъ; онъ, въ особенности въ настоящее время, въ значительной мѣрѣ естественъ и, во всякомъ случаѣ, понятенъ.

Что касается самой работы, то земскимъ служащимъ необходима большая въ ней самостоятельность. Врачебные, экономическіе, санитарные совѣты должны получить большую автономію, чѣмъ сейчасъ, ибо о н и горздо больше, чѣмъ гласные и управы, соприкасаются съ жизнью. Засѣдающимъ въ этихъ учрежденіяхъ земскимъ служащимъ должно быть предоставлено право рѣшающаго голоса въ «совѣтахъ». Иначе вся ихъ инициатива пропадетъ втуне.

III. Дѣятельность земствъ.

Какъ органъ мѣстнаго самоуправленія, земство имѣетъ передъ собой въ качествѣ важнѣйшей задачи обслуживаніе и удовлетвореніе мѣстныхъ и переданныхъ на данную территорію общегосударственныхъ потребностей. Въ данныхъ предѣлахъ и протекаетъ земская дѣятельность, и, если земства иногда выходятъ за предѣлы этихъ задачъ, то только въ случаѣ совмѣстной дѣятельности нѣсколькихъ земствъ. По существу же самый принципъ мѣстнаго самоуправленія, проведенный послѣдовательно въ жизнь, требуетъ территоріальнаго ограниченія каждой самоуправляющейся единицы и возможно большаго приближенія ея къ населенію, къ его нуждамъ, потребностямъ и запросамъ. Въ виду общественно-правоваго характера земства земскіе расходы должны находиться въ зависимости отъ количества доходовъ, а, наоборотъ, доходы должны приноравливаться къ расходамъ. При этомъ всѣ мѣстныя потребности должны удовлетворяться на мѣстѣ же прежде всего изъ мѣстныхъ средствъ, посколько это осуществимо. Но количество мѣстныхъ потребностей безгранично, слѣдовательно, и для удовлетворенія ихъ требуется безконечно-огромное количество средствъ. Очевидно долженъ быть какой-то предѣлъ въ расходованіи и поступленіи земскихъ суммъ; этотъ предѣлъ зависитъ какъ отъ соотношенія силъ раз-

личныхъ группъ въ органахъ мѣстнаго самоуправленія въ данный моментъ, такъ и отъ тяжести налоговаго бремени для мѣстнаго населенія. Оба эти фактора въ своей совокупности и являются опредѣляющими при нормировкѣ максимума земскихъ поступленій, больше которыхъ земство обложенія установить не можетъ.

При такомъ положеніи всѣ потребности населенія, конечно, никогда не будутъ удовлетворены, такъ какъ всегда и вездѣ ростъ потребностей обгоняетъ развитіе средствъ къ ихъ удовлетворенію. Однако, Россія, даже по сравненію съ тѣмъ, что существуетъ въ сосѣднихъ странахъ, представляетъ поразительную картину бѣдности органовъ мѣстныхъ самоуправленій, мѣшающей послѣднимъ въ надлежащей мѣрѣ исполнять ихъ прямыя цѣли и задачи. Правда, земства значительно увеличили свои расходы, особенно за послѣднее десятилѣтіе. И, несмотря на законъ 12 іюня 1900 года, запрещающій повышать земское обложеніе недвижимыхъ имуществъ болѣе, чѣмъ на 3% въ годъ, земскіе расходы, а значитъ и доходы, съ каждымъ годомъ все болѣе и болѣе возростали. По даннымъ такого знатока мѣстныхъ финансовъ, какъ В. Ѳ. Караваевъ, съ 1890 года расходы 34 земствъ измѣнялись слѣдующимъ образомъ [1]):

Годы.	Расходы тыс.	% роста въ годъ.
1890	47.047	1,7
1895	65.814	7,9
1900	88.294	6,8
1903	99.471	4,2
1906	124.185	8,2
1910	167.881	8,8
1911	188.176	12,1
1912	220.168	17,0
1913	253.826	15,2

[1]) Юбил. Земск. Сборникъ. Стр. 170.

Необходимо, однако, къ такому колоссальному увеличенію земскихъ бюджетовъ сдѣлать поправку: значительная часть этого увеличенія приходится на долю правительственныхъ пособій. Затѣмъ, нельзя и теперь, попрежнему, не признать осталости Россіи въ этомъ отношеніи. Въ самомъ дѣлѣ: по свѣдѣніямъ, приведеннымъ въ законопроектѣ к.-д. фракціи объ улучшеніи мѣстныхъ финансовъ, въ 1907—08 году на душу населенія приходилось обложенія въ копейкахъ [1]):

Государства.	Мѣстное обложеніе.	Въ % ко всему обложенію.
Англія	14 р. 81 к.	35,4
Франція	8 р. 09 »	21,0
Австрія	8 р. 14 »	31,2
Германія . . .	7 р. 51 »	32,4
Италія	6 р. 89 »	32,3
Японія	1 р. 93 »	21,0
Россія	1 р. 33 »	13,8

Не говоря уже о томъ, что мы по абсолютной суммѣ расходовъ находимся на послѣднемъ мѣстѣ среди цивилизованныхъ народовъ Европы, и по отношенію мѣстнаго обложенія ко всѣму обложенію, мы не ушли дальше послѣдняго мѣста. Въ зависимости отъ слабаго поступленія средствъ, наши органы мѣстнаго самоуправленія не въ состояніи удовлетворять даже такихъ назрѣвшихъ потребностей, какъ потребность введенія всеобщаго народнаго образованія или правильной медицинской помощи.

Сумма бюджета, приходящаяся на 1 жителя, по отдѣльнымъ губерніямъ далеко не одинакова.

Она для 1913 года колеблется въ слѣдующихъ предѣлахъ [2]):

---

[1]) Юбил. Земск. Сборникъ стр. 103.

[2]) Вычисленіе произведено слѣд. образомъ: бюджетъ 1913 года раздѣленъ на число жителей; при этомъ Петроградъ,

На 1 жителя приходится рублей.

Петербургская . .	5,9	Калужская . . .	2,7
Московская . . .	5,6	Новгороская . .	2,7
Олонецкая . . .	5,6	Воронежская . .	2,6
Екатеринославская	4,5	Самарская . . .	2,6
Харьковская . .	4,5	Уфимская . . .	2,6
Костромская . .	4,2	Саратовская. . .	2,5
Полтавская . . .	3,9	Тамбовская . . .	2,5
Херсонская . . .	3,6	Тульская. . . .	2,5
Тверская	3,5	Псковская . . .	2,4
Владимірская . .	3,4	Смоленская . . .	2,4
Пермская. . . .	3,4	Черниговская . .	2,4
Таврическая. . .	3,4	Рязанская . . .	2,2
Вологодская. . .	3,3	Пензенская . . .	2,0
Ярославская. . .	3,2	Симбирская . .	2,0
Вятская	3,0	Орловская. . . .	1,8
Бессарабская . .	2,9	Казанская . . .	1,7
Курская	2,8		
Нижегородская .	2,8	По всѣмъ губ. .	3,6 р.

Изъ анализа приведенной таблицы вытекаютъ нѣкоторые, въ высшей степени характерные, выводы. Именно, если мы раздѣлимъ данную таблицу на двѣ части въ томъ мѣстѣ, гдѣ сумма бюджета, приходящаяся на 1 жителя, равняется половинѣ первоначальной суммы, то въ первой части окажутся преимущественно губерніи неземледѣльческія, а во второй преимущественно губерніи земледѣльческія. Высшія суммы тратятъ 11 неземледѣльческихъ губерній

Москва, Кронштадтъ и Одесса, выдѣленные въ особыя земскія единицы, не приняты въ разсчетъ. См. таб. № 1. Столичныя губерніи, дающія массу средствъ, по существу берутъ ихъ съ городовъ и поэтому находятся въ особомъ положеніи.

и только четыре земледѣльческихъ; низшія—16 земледѣльческихъ и только три неземледѣльческихъ. При этомъ всѣ безъ исключенія губерніи центрально-черноземной полосы имѣютъ низшія суммы, а высшія суммы насчитываютъ губерніи Херсонская и Таврическая, съ сильно развитой дифференціаціей крестьянства, капиталистическимъ характеромъ земледѣлія и близостью къ побережью Чернаго моря, дающаго возможность населенію существовать отчасти внѣ земледѣльческимъ трудомъ. Такимъ образомъ, сравнительно бѣдный земледѣльческій центръ какъ бы охваченъ съ двухъ сторонъ болѣе богатыми земскими окраинами.

Вполнѣ понятно, что тамъ, гдѣ облагаются земскимъ налогомъ и земля и фабричныя предпріятія, на душу населенія будетъ приходиться больше доходовъ, чѣмъ тамъ, гдѣ обложеніе касается только одной земли. Слѣдовательно, въ центрально-земледѣльческихъ губерніяхъ Россіи труднѣе, чѣмъ въ остальныхъ губерніяхъ, уплатить равную съ ними сумму налоговъ. Съ другой стороны, помѣстное дворянство центральной Россіи, прибѣгающее еще къ системѣ отработковъ и не изжившее традицій крѣпостного права, было настроено болѣе реакціонно, чѣмъ остальное дворянство,—не только въ общихъ вопросахъ, но и по отношенію къ земской работѣ.

Уже a priori можно предполагать, что если земледѣльческій центръ не могъ соперничать съ земскими «окраинами» по количеству средствъ, приходящихся на душу населенія, то, естественно, земледѣльческія губерніи не могли такъ обслуживать потребностей населенія, какъ губерніи неземледѣльческія или богатыя окраинныя.

Обращаясь къ ближайшему разсмотрѣнію дѣятельности современнаго земства, необходимо прежде всего выяснить, какія средства имѣются въ распоряженіи

земскихъ учрежденій, изъ какихъ источниковъ эти средства почерпаются, за счетъ к а к о й части населенія ведется земская работа и какими принципами руководствуются господствующія въ земствѣ группы при обложеніи жителей налогами. Постараемся прослѣдить это на основаніи земскихъ смѣтъ за послѣдніе годы.

а) Земскіе доходы.

Земство, какъ организація публично - правовая, имѣетъ возможность облагать жителей мѣстностей, гдѣ оно введено, рядомъ налоговъ,—исключительно прямыхъ. Въ число этихъ налоговъ входитъ, главнымъ образомъ обложеніе земель, лѣсовъ, домовъ въ городахъ, фабрикъ, заводовъ и торговыхъ предпріятій. Всѣ эти налоги и сборы носятъ мѣстный характеръ и раскладываются земскими учрежденіями среди мѣстныхъ жителей. Однако, за послѣдніе годы появился рядъ доходовъ земствъ, которые поступаютъ къ земствамъ отъ правительственныхъ учрежденій. Это—пособія земствамъ изъ казны на осуществленіе предпринимаемыхъ земствомъ мѣропріятій: пособія на проведеніе всеобщаго обученія, на постройку школьныхъ зданій, на приглашеніе агрономовъ и инструкторовъ различныхъ спеціальностей, на поддержку и распространеніе сельскохозяйственныхъ знаній.

Нетрудно видѣть, что эти средства земство не собирало и въ расходованіи ихъ земство находится подъ контролемъ правительственной власти. Слѣдовательно, чѣмъ большую роль играютъ казенныя пособія въ земской жизни, тѣмъ меньше самостоятельность земствъ, тѣмъ меньше въ нихъ основъ истиннаго самоуправленія. Конечно, земства могутъ и должны, при извѣстныхъ гарантіяхъ, пользоваться пособіями изъ казны: тѣмъ не

менѣе характера данныхъ поступленій при настоящихъ условіяхъ это нисколько не измѣняетъ.

Въ 1913 году казенныя пособія земствамъ составляли для 34 земскихъ губерній 40.862 тысячи рублей или 16,1% общаго земскаго бюджета. Эта величина станетъ особенно разительной, когда мы вспомнимъ, что въ 1907 году казенныя пособія земствамъ составляли всего 2,4 милліона рублей. Огромнѣйшая часть пособій, 22,7 милліона, шла на введеніе всеобщаго обученія.

Различныя губерніи пользуются казенными пособіями далеко не одинаково; тѣ изъ нихъ, которыя постановили ввести раньше всеобщее обученіе, пользуются и большей правительственной поддержкой. Наибольшая величина правительственнаго пособія приходится на Полтавское, Пермское, Тверское и Воронежское земства, наименьшая на земства Симбирское, Псковское и Олонецкое.

За исключеніемъ казенныхъ пособій, остальные земскіе рессурсы составляются изъ мѣстныхъ источниковъ. Но распредѣленіе различныхъ доходовъ крайне неравномѣрно между группами плательщиковъ. Въ такомъ положеніи, конечно, нѣтъ ничего удивительнаго. «Классовыя интересы земствъ,—совершенно справедливо замѣчаетъ А. Колычевъ [1]),—болѣе ярко и откровенно сказались не въ расходованіи земскихъ средствъ на тѣ или другія нужды, а въ собираніи ихъ». Въ этомъ и заключается главнѣйшее возраженіе противъ того идилическаго «сотрудничества классовъ», которое якобы наблюдалось и наблюдается въ современномъ земствѣ

Группами, имѣвшими мало доступа къ земской дѣятельности, были торговцы, промышленники и крестьяне. И если послѣдніе какъ-никакъ принимали участіе въ земской работѣ, то остальныя изъ указанныхъ группъ

---

[1]) Самоуправленіе. 1907 г. № 12. стр. 10.

не имѣли почти доступа въ земство. Отсюда значительное повышеніе обложенія промышленности и городскихъ имуществъ, вызвавшее рядъ жалобъ и протестовъ со стороны торгово-промышленнаго класса. По правительственнымъ свѣдѣніямъ, составленнымъ въ 1910 году, тяжесть обложенія по отношенію къ доходности различныхъ имуществъ выражалась въ слѣдующихъ % отношеніяхъ [1]):

	Государ. налоги.	Земскіе сборы.	Городск. сборы.	Всего.
Обложеніе земли	1 %	5,8%	—	6,8%
Городской недвижимости	6 %	3,9%	6,0%	15,9%
Торговли и промысловъ	7,2%	2,5%	1,7%	11,4%

Если мы оставимъ въ сторонѣ нѣкоторую неточность этихъ данныхъ, а возьмемъ только соотношеніе тяжести налоговаго бремени для различныхъ группъ имуществъ, то увидимъ, что простора въ дальнѣйшемъ обложеніи для промышленности почти не наблюдается. Промышленность у ж е сильно обложена государственными налогами, а городская недвижимость—городскими сборами и государственнымъ налогомъ. Земскіе сборы съ торговли никогда не были особенно велики: въ 1890 году они составляли 3,6 милліона рублей или 7,8% земскаго бюджета, а къ 1913 году поднялись до 4,4 милліона рублей, составляя только 1,8% бюджета. Почти половина сборовъ съ торговли (2,1 милліона рублей) получалась отъ обложенія питейныхъ заведеній; съ гильдейскихъ свидѣтельствъ получался 1 милліонъ рублей, а съ другихъ заведеній—1,2 милліона рублей. На первомъ мѣстѣ по количеству сборовъ съ торговли и промысловъ стоятъ губерніи: Московская, Херсонская и

[1]) См. Юбил. Земск. Сбор. ст. А. Шингарева. стр. 135.

Харьковская, а на послѣднемъ—Симбирская, Вологодская и Олонецкая. Торговыя Петроградская и Нижегородская губерніи значительно остали отъ другихъ губерній по количеству промысловаго обложенія. Изъ разсмотрѣнія промысловаго дохода видно, что онъ въ земскихъ бюджетахъ играетъ незначительную роль. Тѣмъ не менѣе не нужно забывать, что все-таки торговцы перекладываютъ этотъ налогъ на плечи потребителей, и, слѣдовательно, земства облагаютъ „косвенными" налогами потребителей.

Обложеніе фабричнозаводскихъ предпринятій и рудоносныхъ земель, не служащихъ для земледѣлія, точно также не можетъ имѣть приложенія ко всѣмъ земствамъ въ равной мѣрѣ. Промышленность возникаетъ только тамъ, гдѣ для нея созданы благопріятныя условія: и хотя совершенно вѣрно, что промышленныя предпріятія распространяются съ теченіемъ времени почти безъ исключенія во всей Россіи, однако по естественнымъ условіямъ однѣ губерніи болѣе скучиваютъ и концентрируютъ промышленныя предпріятія, чѣмъ другія. Какъ извѣстно, къ промышленнымъ мѣстностямъ земской Россіи относится центрально-нечерноземный раіонъ, уральскія и южныя губерніи. Поэтому, если по всей Россіи обложеніе фабрично-заводскихъ предпріятій и рудоносныхъ земель дало въ 1913 г. 28506 тысячъ рублей, или 11,2% всего земскаго бюджета, то по различнымъ мѣстностямъ Россіи эта величина подвергается значительнымъ колебаніямъ. Пермская, Владимірская (42,2% бюджета), Костромская, Московская, Харьковская и Екатеринославская (33,4% бюджета) губерніи даютъ абсолютно наибольшее количество дохода съ фабрикъ и заводовъ, а Олонецкая (3,2% бюджета) и Псковская (2,4%)—наименьшее.

Послѣдній изъ внѣземледѣльческихъ налоговъ земства—налогъ на городскія недвижимыя имущества—во многихъ мѣстахъ уже достигъ максимальной степени.

Въ виду же того, что городскіе жители почти лишены права представительства въ современномъ земствѣ, для послѣдняго не встрѣчалось никакихъ препятствій къ усиленному обложенію домовладѣнія, что нерѣдко, особенно въ крупныхъ центрахъ, влекло за собою увеличеніе квартирной платы, такъ какъ городское домовладѣніе съ каждымъ годомъ пріобрѣтало все болѣе ярко выраженный капиталистическій характеръ и, слѣдовательно, только перекладывало на городскую демократію, налагаемые на него сборы. Но, какъ извѣстно, Россія превращается постепенно изъ земледѣльческой въ промышленную страну; вмѣстѣ съ тѣмъ растутъ, въ нѣкоторыхъ мѣстностяхъ особенно лихорадочно-быстро, русскіе города, притягивающіе деревенское населеніе въ свои предѣлы. Вслѣдствіе этого земства имѣли возможность получать все большія и большія суммы отъ обложенія имуществъ, расположенныхъ въ городахъ. Въ то время, какъ въ 1868 году сборъ съ городскихъ имуществъ составлялъ всего 441 тысячу рублей, въ 1890 году онъ уже равнялся 2.264 тысячамъ, а въ 1913 году 17,2 милліонамъ рублей. Другими словами, сборы съ недвижимыхъ имуществъ въ городахъ составляли въ 1913 году 6,7% земскаго бюджета. Понятно, что только незначительная часть Россіи, съ сильно развитой городской жизнью, можетъ дать болѣе или менѣе крупныя суммы отъ обложенія городскихъ недвижимыхъ имуществъ. Только въ 5 губерніяхъ (Петроградской, Московской, Харьковской, Екатеринославской и Херсонской) этотъ сборъ превышаетъ милліонъ рублей и только въ, одной Петроградской губерніи онъ «питалъ» земство, доставляя свыше 75% всѣхъ земскихъ сборовъ. Въ остальныхъ же губерніяхъ этотъ сборъ не играетъ до сихъ поръ особенно большой роли, составляя, напримѣръ, для Олонецкой губерніи всего 1,2% доходнаго бюджета.

Такимъ образомъ, внѣземледѣльческіе налоги въ

общей сложности дают для всѣхъ земствъ 50.172 тысячи рублей, т. е. 19,9% всѣхъ земскихъ поступленій. Эти средства земства брали не съ помѣщиковъ и крестьянъ Тѣмъ не менѣе преимущественная помощь оказывалась не внѣземледѣльческому, а крестьянскому населенію, живущему въ деревнѣ.

Однако, большинство земскихъ налоговъ собиралось съ земледѣльческихъ элементовъ путемъ обложенія земель и лѣсовъ.

Доходы съ земель, хотя и составляли для всѣхъ земствъ въ 1913 году 112 милл. руб. или 44,2% земскаго бюджета, не во всѣхъ мѣстностяхъ играли одинаково рѣшающую роль въ земскихъ доходахъ. По отдѣльнымъ губерніямъ относительное значеніе земельнаго обложенія выражалось слѣдующими процентными отношеніями:

Сборы съ земель въ % ко всѣмъ сборамъ въ 1913 г.

Губерніи	въ %.	Губерніи	въ %.
Московская	16,4	Новгородская	46,5
Петроградская	18,2	Курская	46,9
Владимірская	25,3	Уфимская	47,4
Тверская	29,0	Вятская	48,9
Ярославская	30,6	Бессарабская	49,1
Черниговская	35,2	Орловская	49,4
Екатеринославская	37,3	Пермская	49,4
Херсонская	37,5	Псковская	50,2
Рязанская	38,2	Воронежская	54,5
Костромская	38,4	Тамбовская	56,3
Тульская	40,9	Симбирская	56,6
Смоленская	41,6	Самарская	57,6
Полтавская	42,6	Таврическая	57,9
Калужская	42,9	Казанская	62,0
Нижегородская	43,3	Вологодская	65,1
Саратовская	46,2	Пензенская	66,2
Харьковская	46,5	Олонецкая	68,9

Такимъ образомъ, поступленія отъ обложенія земель только въ 10 земствахъ составляли большинство всѣхъ земскихъ сборовъ. Въ нѣкоторыхъ же губерніяхъ, въ томъ числѣ такихъ, какъ столичныя, доходы отъ обложенія земель играютъ въ бюджетѣ очень скромную роль [1]).

Что касается, въ частности, казенныхъ земель, то сборъ съ нихъ играетъ главную роль въ земствахъ сѣверныхъ и сѣверо-восточныхъ съ ихъ огромными, національзированными государствомъ, лѣсными пространствами. Вологодская, Олонецкая, Вятская и Пермская губерніи дали въ 1913 г. около 7 милліоновъ рублей сбора земствамъ, на удовлетвореніе общихъ нуждъ населенія.

Совсѣмъ иную картину представляло взаимоотношеніе сборовъ съ частныхъ имуществъ и крестьянскихъ надѣльныхъ земель. Необходимо, прежде всего, отмѣтить, что послѣ освобожденія крестьянъ, помѣщикамъ достались наилучшія земли. Постепенно разоряясь, дворяне—помѣщики распродавали свою землю. Между тѣмъ, крестьяне получили худшую землю еще во время освобожденія отъ крѣпостного права и могли пріобрѣтать только ту землю, которую имъ продавали помѣщики. Это обстоятельство, въ связи съ истощеніемъ крестьянскихъ участковъ, дѣлало доходность земель крестьянскихъ б о л ѣ е н и з к о й, чѣмъ доходность земель помѣщичьихъ. Слѣдовательно, можно было предполагать что обложеніе помѣщичьей земли будетъ в ы ш е, чѣмъ, обложеніе земли крестьянской. На самомъ дѣлѣ произошло противоположное явленіе. Въ 1885 году обложеніе десятины помѣщичьей земли выражалось въ суммѣ 12,9-коп., а обложеніе крестьянской

[1]) Въ Моск. губ. до 90 г. г. довольно значительную часть бюджета составляли поступленія съ земель.

надѣльной земли 17,7-коп.; въ 1911 году обложеніе десятины помѣщичьей земли равнялось 46,6-коп., а десятины крестьянской земли—51,6- коп. [1]). Другими словами, въ 1885г. обложеніе крестьянской земли превышало обложеніе земли помѣщичьей на 4,8-коп. на десятинѣ, а въ 1911г. на 4,7-коп. на десятинѣ.

Принимая во вниманіе, что по оффиціальнымъ свѣдѣніямъ въ 1905 году въ частной собственности по 34 земскимъ губерніямъ насчитывалось 70.345 тысячъ десятинъ [2]) и что средняя цифра переплатъ крестьянъ осталась почти неизмѣнной въ теченіе ряда лѣтъ,можно сказать, что помѣщики н е д о п л а т и л и земству только въ теченіе 1905 года не меньше ($\frac{100}{4,7}$ Р. $\times$ 70.345.000) 3.306.215. руб. Если количество недоплатъ считать, завѣдомо пріуменьшая, въ 3 милліона рублей въ годъ, то въ теченіе 50-лѣтняго существованія онѣ выразятся въ цифрѣ не меньше и чѣмъ 150 милліоновъ рублей.— На самомъ дѣлѣ эта цифра больше, такъ какъ во 1), у частныхъ владѣльцевъ прежде было больше земли, чѣмъ въ послѣдніе годы, во 2), ихъ земля на самомъ дѣлѣ должна была бы облагаться сильнѣе крестьянскихъ земель.

Еще болѣе эта неравномѣрность выясняется изъ разсмотрѣнія обложенія земель по отдѣльнымъ губерніямъ. Помѣщичья земля облагалась сильнѣе крестьянской только въ 9 губерніяхъ; при этомъ въ 7 губерніяхъ разница между обложеніемъ двухъ указанныхъ категорій земель не превышала 10 копѣекъ и только въ

---

[1]) Кал. спр. земск. дѣятеля 1912 г. стр. 115. и за 1913 г.

[2]) Большинство частныхъ собственниковъ-дворяне: по всей Россіи изъ 85,9 мил. дес. частной собственности, дворянамъ принадлежало 53 мил. дес.; купцамъ--12 мил. и крестьянамъ 13 мил. десятинъ.

Бессарабской губерніи разница достигала 14 копѣекъ. Въ то же время въ 9 губерніяхъ сборъ съ крестьянской надѣльной земли превышалъ сборъ съ помѣщичьей свыше, чѣмъ на 10 копеекъ съ десятины; наибольшая же разница выражается въ суммѣ 23 копѣекъ. [1]).

Слѣдовательно, по отношенію къ обложенію крестьянскихъ и помѣщичьихъ земель можно сдѣлать такой выводъ:

Въ общемъ помѣщичьи земли оцѣнивались ниже крестьянскихъ; тамъ же, гдѣ онѣ оцѣнивались выше, разница ихъ оцѣнки съ крестьянскими землями была меньше, чѣмъ въ тѣхъ губеніяхъ, гдѣ крестьянскія земли оцѣнивались выше помѣщичьихъ.

Еще нагляднѣе отношеніе между обложеніемъ частныхъ и надѣльныхъ земель видно ихъ слѣдующей таблицы, принимающей въ качествѣ «основной величины» % частной земельной собственности въ губерніи. Какъ извѣстно, процессъ развитія современнаго землевладѣнія заключается въ очень быстрой мобилизаціи частновладѣльческой земли, въ разрушеніи общины и мобилизаціи мелкихъ земельныхъ участковъ не скопляющихся, впрочемъ, долго въ однѣхъ рукахъ.

На сколько сильнѣе были обложены надѣльныя земли въ 1912 году:

---

[1]) См. таблицу № 2. Казенныя земли исключены изъ расчетовъ. Необходимо еще отмѣтить, что масса помѣщичьихъ земель „ускользаетъ“ по тѣмъ или инымъ причинамъ отъ обложенія.

Губерніи.	Въ % частновл. земли.	±	Губерніи.	Въ % частновл. земли.	±
С.-Петербургск.	64,9	+ 23	Тамбовская	43,0	+ 4
Новгородская	61,9	+ 22	Нижегородская	42,8	+ 21
Псковская	59,5	+ 23	Пензенская	41,0	— 1
Костромская	59,1	+ 17	Владимірская	39,8	+ 1
Таврическая	58,5	+ 16	Симбирская	39,7	+ 7
Херсонская	58,0	+ 2	Московская	39,6	— 12
Смоленская	57,6	+ 6	Харьковская	37,6	— 6
Екатеринослав.	52,6	— 5	Курская	36,1	+ 5
Пермская	51,5	+ 21	Черниговская	35,4	+ 8
Ярославская	49,0	+ 7	Самарская	34,5	— 1
Тульская	47,9	+ 3	Уфимская	33,6	+ 5
Бессарабская	47,4	— 14	Воронежская	29,7	— 9
Полтавская	46,2	+ 6	Вологодская	28,5	+ 5
Тверская	44,8	+ 7	Казанская	18,7	— 4
Орловская	44,0	+ 11	Олонецкая	11,8	— 3
Калужская	43,9	+ 1	Вятская	9,6	+ 21
Саратовская	43,9	0			
Рязанская	43,6	+ 7	Всего	41,1	+ 4,7 к.

Въ первой части таблицы наибольшему % частновладѣльческой земли въ точности соотвѣтствуютъ наибольшія надбавки къ обложенію; середина таблицы не даетъ никакихъ правильныхъ зависимостей; конецъ уже связанъ съ высшимъ обложеніемъ частновладѣльческихъ земель. Если вспомнить, что высшія группы и низшія въ достаточной степени разнятся между собой, то закономѣрность въ степени обложенія будетъ несомнѣнна.

Конечно, въ земствѣ переплетается такая масса совершенно противорѣчащихъ другъ другу факторовъ,

что частныя колебанія носятъ зачастую случайный характеръ; тѣмъ не менѣе скопленіе на одномъ концѣ таблицы положительныхъ цифръ, а на другомъ отрицательныхъ должно быть вызвано нѣкоторыми закономѣрными причинами. Связывать разницу обложенія съ занятіемъ населенія земледѣліемъ или промыслами не представляется возможнымъ въ виду того, что неземледѣльческія губерніи помѣщаются въ одинаковой степени на обоихъ полюсахъ таблицы.

Во всякомъ случаѣ, крестьяне платили больше всякаго рода повинностей, чѣмъ помѣщики. По послѣднимъ правительственнымъ даннымъ общее обложеніе надѣльныхъ земель составляетъ 13,9 % ихъ доходности, въ то время, какъ обложеніе частновладѣльческихъ имуществъ не превышаетъ 6,8 % доходности послѣднихъ [1]).

Такимъ образомъ, на крестьянство даже теперь ложится главная масса платежей и, слѣдовательно, крестьянство по существу оплачиваетъ главную массу земскихъ расходовъ.

б) Земскіе расходы.

1) Обязательные расходы и расходы по управленію.

Какъ было указано выше, земство не могло въ надлежащей мѣрѣ удовлетворить потребности мѣстнаго населенія въ виду недостатка средствъ. Однако, была еще одна причина, благодаря которой земства принуждены были урѣзывать свои расходы. Мы говоримъ объ о б я з а т е л ь н ы х ъ расходахъ земствъ. Сюда относится содержаніе нѣкоторыхъ присутствій.

---

[1]) З. Д. 1914 г. № 13-14, стр. 900. См. также Юбилейний Земскій Сборникъ, стр. 134

участіе въ содержаній стражи, устройство и содержаніе мѣстъ заключенія и т. д. До середины 90-хъ годовъ обязательные расходы абсолютно возрастали, ихъ мѣсто въ общей смѣтѣ медленно, но неуклонно сокращалось. Съ середины 90-хъ годовъ съ земствъ постепенно снимается рядъ обязательныхъ расходовъ (законы 1895, 1900, 1912 гг.). Обязательные расходы въ 1913 году составляли по смѣтѣ около 12 милліоновъ рублей или 4,0% земскаго бюджета, тогда какъ въ 1890г. ихъ величина равнялась 25,9% бюджета.

Обязательные расходы носили для земства совершенно непроизводительный характеръ, и земства въ теченіе многихъ лѣтъ возбуждали ходатайства и сложеніи или по крайней мѣрѣ уменьшеніи тяжелаго бремени обязательныхъ расходовъ. Постепенно бремя обязательныхъ расходовъ, какъ мы сказали, снималось съ земствъ.

Въ нѣсколько иномъ видѣ представляются расходы по управленію. Они относятся къ категоріи производительныхъ расходовъ до тѣхъ поръ, пока оклады не достигаютъ слишкомъ значительныхъ размѣровъ и пока количество администраторовъ не слишкомъ велико. Приходится отмѣтить, что въ современомъ земствѣ расходы по этой статьѣ не особенно крупны; они составляютъ всего 17 мил. рублей или 6,7% бюджета (1913), въ то время, какъ еще въ 1900 году они составляли 9,8% бюджета. Земскій бюджетъ за это время увеличился еще въ большей степени, а вмѣстѣ съ тѣмъ развились сильно и различныя операціи—страховыя и т. д.

Однако, если со стороны внѣшней экономіи дѣло обстоитъ совершенно удовлетворительно, то съ точки зрѣнія качества оплачиваемыхъ земствомъ должностныхъ лицъ при низкій оплатѣ ихъ труда могутъ встрѣтиться различныя сомнѣнія и возраженія. Въ самомъ дѣлѣ: земству нужны хорошіе работники; они могутъ не согласиться работать за грошевое жалова-

нье, предлагаемое имъ земствомъ: слѣдовательно, качественный составъ выборныхъ органовъ ухудшится, отчего всѣ невыгоды прежде всего обрушатся на само земство. Такимъ образомъ, истинная экономія въ земской дѣятельности требуетъ уплаты высшихъ, а не низшихъ суммъ за трудъ.

Какое же жалованье получаютъ выборныя земскія должностныя лица? Общая сумма жалованья, выплачиваемаго земствомъ выборнымъ органамъ, выражалась за послѣдніе годы ежегодно приблизительно въ суммѣ трехъ милліоновъ рублей [1]), т. е. содержаніе личнаго выборнаго состава поглощаетъ не больше $^1/_4$ расходовъ на содержаніе земскаго управленія. Остальные расходы идутъ на канцелярію, на наемныхъ служащихъ при управленіи и. т. п. расходы..

Нормы жалованья выборныхъ лицъ въ земствѣ до недавняго времени были сравнительно не велики, и только за послѣдніе годы земства начали замѣтно повышать вознагражденіе предсѣдателей и членовъ управъ. Среднее жалованье предсѣдателя губернской управы 5—тысячъ, члена губернской управы 3173 рубля, члена уѣздной управы—1349 рублей. Высшіе служащіе губернскаго земства получаютъ одинаковое содержаніе съ членами управъ, а такія ихъ категоріи, какъ статистики и инженеры,—даже болѣе высокое.

Что касается нормъ средняго жалованья членовъ губернскихъ и уѣздныхъ управъ по отдѣльнымъ губерніямъ, то онѣ выражаются слѣдующими цифрами:

---

[1]) См. таблицу № 3 и 4. Общая сумма получилась такимъ образомъ: [(жалованье предсѣдат. управъ + жалованье членовъ управъ) губернскихъ] + [(жал. предс. упр. + жал. член. упр. уѣздныхъ)] = (174600+457000) + (891360+1342000) = 2864960 рублей приблизительно.

Среднее жалованье членовъ управъ.

Уѣздной.			Губернской.		
Размѣръ жалованья.	Число губ.	въ %	Размѣръ жалованья.	Число губ.	въ %
900 р.	2	5,8	2400—3000 р.	13	38,8
900—1200 р.	11	32	3000—3600 р.	12	35,6
1200—1500 р.	6	17,6	3600—4000 р.	4	11,3
1500—2400 р.	14	44,4	4000 и выше	5	14,3
2400—3000 р.	1	2,9			
Итого . . .	34	100	Итого . . .	34	100

Какіе выводы можно сдѣлать изъ приведенныхъ цифръ? Прежде всего тотъ выводъ, что если члены губернскихъ управъ болѣе обезпечены, то низкія нормы окладовъ жалованья во многихъ уѣздныхъ земствахъ дѣлаютъ затруднительнымъ выборъ подходящихъ кандидатовъ на отвѣтственныя земскія должности. Характерно то обстоятельство, что какъ разъ въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ «нѣтъ людей» и гдѣ, казалось бы, необходимо было бы прибавить средства для ихъ пр. влеченія на земскую службу, установленное жалованіе какъ разъ самое низкое: членъ уѣздной управы въ Олонецкой губерніи получаетъ въ среднемъ 664 р. въ годъ, а членъ управы Вологодской губерніи—714 руб.

Существуетъ мнѣніе будто эти низкіе оклады вызваны болѣе демократическимъ составомъ гласныхъ и—въ частности—преобладаніемъ гласныхъ отъ крестьянъ въ нѣкоторыхъ земствахъ. Это не совсѣмъ такъ [1]). Низшія нормы жалованья даютъ губерніи: Вятская, Псковская, Черниговская, Казанская, Ярославская, Владимірская, Калужская, Рязанская и Симбирская, въ то вре-

[1]) Конечно, до извѣстной степени, и потребности крестьянскихъ гласныхъ имѣли свою долю вліянія на размѣръ жалованья. Но не нужно этого явленія преувеличивать.

мя какъ у крестьянскаго Пермскаго земства существуютъ высшіе оклады. Вѣрнѣе объяснить размѣры окладовъ жалованья, не соціальной структурой даннаго земства, а скорѣе его хозяйственнымъ благосостояніемъ: богатыя земства безъ затрудненія могутъ заплатить большія суммы, чѣмъ земства бѣдныя. Однако, нѣкоторой связи окладовъ съ соціальной структурой земствъ отрицать не приходится: высшіе оклады жалованья даютъ не самыя богатыя и среднія, но помѣщичьи—земледѣльческія земства губерній: Бессарабской, Курской, Воронежской, Херсонской и Екатеринославской.

2) Народное образованіе.

Едва ли какая-нибудь сторона земской дѣятельности является болѣе безспорной и общепризнанной, чѣмъ заботы о развитіи народнаго образованія.

По сравненію съ неземской Россіей, гдѣ для народнаго образованія не дѣлалось, ничего, земская работа представляется огромной, но и до настоящаго времени отчасти благодаря существующимъ ограниченіямъ, отчасти новизнѣ дѣла, отчасти по недостатку средствъ—земское народное образованіе еще далеко отъ идеала.

Къ народному образованію предъявляется нѣкоторый минимумъ требованій, заключающійся въ обязательномъ прохожденіи курса начальной школы к а ж д ы м ъ гражданиномъ. Въ какой же степени этотъ минимумъ выполненъ современнымъ земствомъ послѣ пятидесяти лѣтъ существованія? Этотъ минимумъ почти нигдѣ еще не соблюденъ, и отношеніе дѣтей школьнаго возраста къ учащимся въ школахъ въ 1911 году составляло по Россіи только 44%. Земскія губерніи располагались по процентному отношенію школьниковъ (къ дѣтямъ школьнаго возраста) слѣдующимъ образомъ:

Губерніи.	% учащихся.	% ремесл. и рабоч. въ губ.	Губерніи.	% учащихся.	% ремесл. и рабоч. въ губ.
Петроградская	82,0	24,3	Воронежская	51,6	5,8
Московская	81,5	34,7	Самарская	50,4	4,7
Екатериносл.	69,9	11,0	Пермская	49,1	15,8
Тверская	65,1	7,7	Херсонская	49,0	10,4
Владимірская	64,4	27,1	Черниговская	48,6	9,2
Тульская	62,7	9,0	Курская	48,5	7,2
Саратовская	60,9	8,4	Орловская	47,1	7,6
Таврическая	60,5	9,8	Тамбовская	46,5	5,7
Ярославская	60,4	10,8	Полтавская	45,5	6,5
Самарская	58,6	10,8	Вятская	44,5	5,2
Новгородская	57,8	5,4	Вологодская	44,3	3,0
Смоленская	57,4	4,8	Пензенская	39,4	9,9
Олонецкая	56,5	4,8	Псковская	38,8	3,7
Харьковская	54,5	8,2	Бесарабская	38,7	7,0
Рязанская	54,3	10,0	Казанская	37,7	4,5
Нижегородская	53,1	15,3	Симбирская	36,8	5,7
Костромская	51,6	10,6	Уфимская	20,3	5,5

Итакъ, ни въ одной земской губерніи минимумъ народнаго образованія въ видѣ всеобщаго обученія не достигнутъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ, народное образованіе сильнѣе развито въ индустріальныхъ губерніяхъ, чѣмъ въ чисто земледѣльческихъ; если въ первыхъ десяти губерніяхъ ниже 7,7% ремесленниковъ и рабочихъ мы не встрѣчаемъ, то среди послѣднихъ десяти губерній съ слабо развитымъ народнымъ образованіемъ процентъ ремесленниковъ н е п о д н и м а е т с я в ы ш е 7. Среднія губерніи, въ которыхъ процентъ грамотныхъ незначительно уклоняется въ разныя стороны, открыты для дѣйствія другихъ факторовъ.

Это является лучшимъ показателемъ того, что

степень развитія производительныхъ силъ даннаго раіона неизбѣжно вызываетъ цѣлый рядъ дѣйствій массового характера, уклоненія отъ которыхъ почти не имѣютъ соціологическаго значенія [1]).

И въ высшей степени характерно, что даже такія губерніи съ демократическимъ составамъ гласныхъ, какъ Вятская, Пермская, Вологодская или Олонецкая, не только не оказались по результатамъ народнаго образованія впереди другихъ губерній, но даже значительно отстали отъ нихъ.

Что касается числа земскихъ школъ, то по отношенію къ населенію онѣ распредѣляются по различнымъ губерніямъ слѣдующимъ образомъ:

На сколько жителей приходилась одна земская школа въ 1911 г.

Губерніи.		Губерніи.	
Олонецкая	1165	Вятская	2866
Петроградская	1187	Черниговская	3073
Новгородская	1407	Херсонская	3350
Московская	1580	Орловская	3387
Таврическая	2006	Рязанская	3402
Костромская	2030	Полтавская	3417
Владимірская	2065	Тверская	3515
Нижегордская	2097	Воронежская	3562
Вологодская	2208	Екатеринослав.	4018
Калужская	2235	Харьковская	4060
Ярославская	2282	Пензенская	4119
Тульская	2406	Симбирская	4153
Пермская	2518	Казанская	4230
Тамбовская	2591	Уфимская	4394
Курская	2611	Самарская	4630
Псковская	2725	Саратовская	5009
Смоленская	2770	Бессарабская	12694

Сѣверныя губерніи при сравнительной рѣдкости населенія, конечно, должны были давать намъ меньшія цифры жителей, приходящихся на одну школу. Всѣ

же остальныя губерніи съ большимъ или меньшими отклоненіями соотвѣтствуютъ предыдущей таблицѣ.

Однако, всѣ эти цыфры, взятыя отдѣльно, еще не даютъ полнаго представленія объ итогахъ въ дѣлѣ народнаго образованія. Вѣдь, кромѣ земства въ области народнаго образованія работаютъ и другія организаціи: существуютъ правительственныя, церковно-приходскія и другія школы. Роль земства можно выяснить только, сравнивъ количество земскихъ школъ, учителей и учениковъ со всѣми школами, учащими и учащимися въ данной губерніи. Это позволяютъ сдѣлать результаты школьной переписи 1911 года. Въ % отношеніи ко всѣмъ подобнымъ учрежденіямъ земскія школы располагались по отдѣльнымъ губерніямъ въ слѣдующемъ порядкѣ.

% земскихъ школъ, учителей и учениковъ ко всѣмъ по губерніямъ.

Губерніи.	% школъ.	% учител.	% ученик.	Губерніи.	% школъ.	% учител.	% ученик.
Костромская	62	59	60	Харьковская	45	48	52
Пермская	61	61	64	Орловская	45	43	50
Тамбовская	61	63	61	Полтавская	44	57	58
Таврическая	59	55	72	Херсонская	44	39	50
Нижегородская	57	54	57	Ярославская	43	44	47
Владимірская	56	51	54	Екатеринослав.	43	40	49
Новгородская	56	69	52	Черниговская	42	45	50
Курская	54	76	61	Симбирская	42	42	47
Воронежская	51	58	63	Уфимская	40	48	48
Вятская	50	61	62	Тульская	39	40	43
Смоленская	49	85	48	Московская	39	35	41
Олонецкая	49	60	49	Казанская	37	37	37
Пензенская	40	50	52	Петроградская	37	26	27
Псковская	49	47	50	Самарская	36	40	36
Калужская	49	45	52	Саратовская	33	32	28
Рязанская	47	50	43	Тверская	30	32	38
Вологодская	46	46	50	Бесарабская	12	11	12

Рѣзкое различіе между развитыми экономически и экономически неразвитыми губерніями выступаетъ здѣсь въ сильной степени. Очевидно въ развитыхъ губерніяхъ были стимулы къ развитію народнаго образованія, каковыхъ стимуловъ давала меньше обстановка отсталыхъ губерній.

Конечно, недостатокъ средствъ у земствъ отразился еще больше на к а ч е с т в ѣ народнаго земскаго образованія. Масса земствъ не имѣетъ нормальнаго трехверстнаго школьнаго радіуса [2]), и ни въ одномъ изъ нихъ учительскій персоналъ не удовлетворяетъ вполнѣ своему назначенію. Такъ, по недавней анкетѣ общеземскаго съѣзда по народному образованію 1911 года, земскихъ учителей въ 337 земскихъ уѣздахъ насчитывалось 37%, а учительницъ 63%. При этомъ учащіе, получившіе полное среднее образованіе или спеціальную педагогическую подготовку, составляли всего 54,7% учительскаго персонала [3]).

Если прибавить къ этому, что вознагражденіе учителей по сравненію съ Западной Европой скудное [4]), что они въ правовомъ отношеніи не защищены, что нерѣдко работа учителя въ высшей степени трудная и утомительная,—то положеніе народнаго образованія вскроется съ еще большей неприглядностью.

Переходя къ условіямъ школьной работы, необходимо, прежде всего отмѣтить, что количество учениковъ, приходящихся на учителя въ земскихъ губерніяхъ, б о л ь ш е, чѣмъ вообще по Россіи: въ среднемъ въ

---

[1]) Абсолютное и относительное число школъ, учителей и учащихся см. въ таблицѣ № 5.

[2]) На самомъ дѣлѣ школьный радіусъ долженъ быть еще меньше.

[3]) В. Чарнолускій. Вопросы народнаго образованія на первомъ общеземскомъ съѣздѣ. Издат. „Знаніе“ С.П.Б. 1911 г. стр. 45.

[4]) См. Кал.-Спр. народнаго учителя 1912/13 г.г., стр. 222 и 1913/14 г.г., стр. 131.

земскихъ губерніяхъ приходится на учителя 40,5 учениковъ, въ то время какъ вообще по Россіи на одного учителя приходится 40,2 учениковъ. Однако, отдѣльныя земскія губерніи сильно варіируютъ по величинѣ учениковъ, приходящихся ни одного учителя. По даннымъ школьной переписи приходилось:

На 1 учителя учениковъ.

Губерніи.		Губерніи.	
Олонецкая	25	Псковская	41
Смоленская	29	Самарская	41
Вологодская	31	Тамбовская	41
Саратовская	31	Ярославская	41
Курская	32	Харьковская	45
Вятская	33	Калужская	46
Новгородская	33	Пензенская	47
Уфимская	33	Симбирская	47
Пермская	34	Воронежская	48
Казанская	35	Полтавская	48
Костромская	37	Таврическая	48
Владимірская	39	Тверская	48
Рязанская	39	Херсонская	48
Петроградская	39	Черниговская	49
Тульская	40	Орловская	50
Московская	41	Екатериносл.	51

Первый общеземскій съѣздъ по народному образованію принялъ за норму 40 учащихся, приходящихся на одного учителя. Больше половины всѣхъ старыхъ земскихъ губерній не придерживаются этой нормы (почти всѣ земства приняли министерскую норму комплекта—50). Такимъ образомъ, и въ области улучшенія качественной постановки дѣла народнаго образованія необходимо поработать еще очень и очень много.

Послѣ сказаннаго о результатахъ земской работы

за 50 лѣтъ остается упомянуть о количествѣ средствъ, которыя земства затрачиваютъ на народное образованіе. Въ 1913 году всѣ старыя земства затрачивали на народное образованіе 49,6 милл. рублей или 31,4% всего бюджета, а въ 1890 году 7,2 милл. рублей или 15,3% бюджета.

Вполнѣ понятно, что населеніе не удовлетворяется уже теперь земской школой. По анкетѣ, предпринятой передъ общеземскимъ съѣздомъ по народному образованію, оказалось, что населеніе удовлетворяется земской школой въ 38,7% случаевъ, а въ 57,2% случаевъ не удовлетворяется.

Главное пожеланіе населенія при этомъ сводится къ увеличенію продолжительности пребыванія въ школѣ [1]). Однако, не трудно видѣть, что при существующихъ экономическихъ отношеніяхъ продолжительное пребываніе въ школѣ для массы дѣтей просто немыслимо. Необходимость помощи семьѣ отрываетъ ихъ отъ школьныхъ занятій. По матеріаламъ анкеты, представленной общеземскому съѣзду, оказалось, что въ 71,7% случаевъ выходъ изъ школы учащихся до окончанія курса объясняется экономическими факторами [2]). Слѣдовательно, до тѣхъ поръ, пока не будетъ введено всеобщее обязательное обученіе, невозможно достигнуть осуществленія постановленной земствомъ задачи. Но даже и это не совсѣмъ достигаетъ цѣли, такъ какъ прежде всего необходимо устранить экономическіе факторы, вызывающіе выходъ изъ школы или лишь номинальное ея посѣщеніе. А это сдѣлать при существованіи данныхъ экономическихъ отношеній, конечно, невозможно; можно лишь рядомъ мѣропріятій ослабить вліяніе этого фактора.

---

[1]) Чарнолускій Ibid. стр. 20.
[2]) Ibid. стр. 14.

Въ теченіе послѣднихъ лѣтъ правительствомъ были ассигнованы изъ государственныхъ средствъ довольно крупныя суммы на введеніе всеобщаго обученія. До 1914 года было ассигновано 48,900.000 руб, изъ государственнаго казначейства; до 1 мая 1913 г. министерство вошло въ соглашеніе въ 340 старыми земствами (изъ 359 земствъ 34 губерній) и съ 50 (изъ 67) новыми. За 1907—12 г.г. въ земскихъ губерніяхъ открыто въ начальныхъ училищахъ земствами, городами и т. д. 26.897 комплектовъ (въ неземскихъ лишь 7.150).

Большинство земствъ рѣшили ввести всеобщее обученіе въ 10-лѣтній срокъ, 33 земства нашли возможнымъ осуществить всевобщее обученіе въ срокъ до 5 лѣтъ. У большинства земствъ (224) въ разсчетъ веденъ нормальный трехверстный радіусъ школьной сѣти; комплектъ учащихся на 1 учащаго—50 человѣкъ и продолжительность курса—4 года. Такимъ образомъ, въ земской Россіи осуществленіе всеобщаго обученія черезъ нѣкоторый промежутокъ времени будетъ реальнымъ фактомъ [1]). Тогда передъ земствомъ встанетъ грандіозная по своей безпредѣльности задача—качественное улучшеніе постановки дѣла народнаго образованія.

Не слѣдуетъ думать, что даже введеніемъ всеобщаго обученія цѣль народнаго образованія достигается. Не говоря уже о томъ, что масса учениковъ не можетъ окончить курса школы, населеніе вскорѣ послѣ окончанія школы безъ навыка и практики забываетъ выученное раньше, вплоть до рецидивовъ безграмотности. Такимъ образомъ, не менѣе важная задача, чѣмъ школьное образованіе, заключается въ распростра-

---

[1]) Осуществленіе всеобщаго обученія теперь отодвигается въ неопредѣленное будущее, какъ вслѣдствіе войны, такъ и вслѣдствіе невѣрнаго вычисленія % дѣтей школьнаго возраста (къ началу, а не концу всеобщаго обученія).

неніи внѣшкольнаго образованія. Изъ средствъ внѣшкольнаго образованія наибольшее значеніе имѣютъ библіотеки, народныя чтенія, выставки, музеи, народные дома, воскресныя школы и курсы для взрослыхъ, народные университеты, земское издательство и т. д. Что же сдѣлано земствомъ въ этихъ областяхъ?

Въ области библіотечнаго дѣла земская Россія находится еще въ первобытномъ состояніи: 14 губернскихъ земствъ ничего не ассигнуютъ на библіотеки; остальныя земства въ большинствѣ случаевъ ассигнуютъ ничтожныя суммы; трудъ библіотекарей почти не оплачивается, новыхъ книгъ выписывается очень мало. На первомъ всероссійскомъ библіотечнымъ съѣздѣ 1911 года была вскрыта вся заброшенность земскаго библіотечнаго дѣла [1]). По разсчетамъ Б. Веселовскаго если принять число сельскаго грамотнаго населенія въ 21% всего населенія деревни, то въ земскихъ губерніяхъ пришлось бы пріобрѣсти одного книжнаго инвентаря на 14-15 милліоновъ рублей.

Въ настоящее время, считая на 1 человѣка по 4 копейки, приходящихся на книжный инвентарь, цѣнность послѣдняго не превышаетъ 13—14 милліоновъ рублей. Съ другой стороны, изъ опыта было установлено, что нормальный радіусъ библіотечной сѣти не долженъ превышать 1 версты, между тѣмъ средній радіусъ библіотечной сѣти въ Бесарабской губерніи равняется 10 верстамъ, въ Вологодской 12, Костромской —10½, Курской 7, Московской 5, Пермской 13, Олонецкой 22 верстамъ. Наконецъ, и по количеству библіотекъ земскія губерніи не могутъ быть названы удовлетворительными. Кромѣ содержащихся въ городахъ земствами 142 публичныхъ библіотекъ, земства имѣютъ около 10 тысячъ сельскихъ библіотекъ, считая, въ томъ числѣ, малоудовлетворительныя «пятирублевыя» библіотечки въ Вятской губерніи; если принять грамотное сельское

[1]) Труды I всероссійскаго библіотечнаго съѣзда С.П.Б. 1912 г.

населеніе въ 12 или въ 15 милліоновъ и число читателей одной библіотеки въ 200 человѣкъ, то для удовлетворенія потребности населенія въ библіотечномъ дѣлѣ необходимо было бы устроить сельскихъ библіотекъ по меньшей мѣрѣ 50—70 тысячъ.

Имѣя въ виду низкое вознагражденіе труда библіотекарей, спеціальныій подборъ народныхъ книгъ, отсутствіе собственныхъ помѣщеній для библіотекъ и читальныхъ залъ, отсутствіе самостоятельности въ библіотечномъ дѣлѣ и связь библіотекъ со школой,— нетрудно согласиться съ тѣмъ скептическимъ отношеніемъ къ современнымъ земскимъ библіотекамъ, которое проявилось вполнѣ опредѣленно на 1 всероссійскомъ библіотечномъ съѣздѣ. Библіотечное дѣло имѣетъ не меньшее значеніе, чѣмъ школьное дѣло, и не обращать на него вниманія—значитъ не понимать задачъ народнаго образованія. Тѣмъ болѣе нужно привѣтствовать такіе шаги, какъ постановленія Дмитровскаго уѣзднаго земства, строящаго завѣдываніе народными библіотеками на основѣ участія въ библіотечномъ совѣтѣ выборныхъ представителей отъ читателей.

Второй важной отраслью земской дѣятельности по народному внѣшкольному образованію являются народныя чтенія, школы и курсы для взрослыхъ и т. п. Что касается народныхъ чтеній, то они подвергнуты весьма строгимъ ограниченіямъ и широкаго характера не носятъ. Кромѣ того, возложеніе народныхъ чтеній на учительскій персоналъ, и безъ того достаточно обремененный работой, отражается на правильной постановкѣ дѣла. Нѣтъ ничего, поэтому, удивительнаго, что въ большинствѣ случаевъ народныя чтенія носятъ случайный характеръ и особаго значенія въ дѣлѣ внѣшкольнаго образованія не имѣютъ. Чтобы расширить нѣсколько значеніе народныхъ чтеній, губернскія земства нѣсколько

лѣтъ тому назадъ вынесли постановленія объ организаціи краткосрочныхъ курсовъ по болѣе или менѣе законченной программѣ, и въ 1914 г. состоялись первые курсы для библіотекарей въ Уфимской губ.

Наряду съ этимъ земствами организуются воскресныя школы и школы дополнительныя. Особое значеніе имѣютъ подобныя школы для взрослаго населенія, не имѣвшаго въ свое время возможности пройти курса начальной школы; поэтому организація подобныхъ школъ составляетъ серьезную задачу при введеніи всеобщаго обученія. Въ связи съ чествованіемъ земскаго юбилея рядъ земствъ постановилъ учредить сѣть Народныхъ Домовъ. Наконецъ, за самое послѣднее время въ нѣсколькихъ земствахъ была выдвинута идея учрежденія въ крупныхъ селахъ Народныхъ Университетовъ. При отсутствіи интеллигентныхъ силъ въ деревняхъ подобная задача въ настоящее время представляется трудно выполнимою.

Третьей самостоятельной отраслью дѣятельности земства въ области внѣшкольнаго образованія служитъ устройство земскаго издательства и организація книжной торговли. Земства принуждены были встать въ вассальную зависимость отъ крупныхъ книгоиздателей и книгопродавцевъ. Понятно, поэтому, стремленіе земствъ избавиться отъ посредниковъ. Главные успѣхи въ организаціи своего книжнаго дѣла проявили Вятское, Московское и Нижегородское земства. Въ 1913 году, послѣ общеземскаго съѣзда по народному образованію 1911 года, въ г. Уфѣ было созвано спеціальное «книгоиздательское» совѣщаніе, на которомъ было рѣшено организовать общеземское издательское и книгопродавческое товарищество. Ко времени этого рѣшенія книжные склады имѣлись въ 122 земствахъ. По свѣдѣніямъ, относящимся къ 1911 году, наибольшій оборотъ сдѣлали губернскіе книжные склады Саратовскій и

Уфимскій (по 130—140 т. рублей); изъ уѣздныхъ земскихъ складовъ наибольшій оборотъ приходится на Елисаветградскій (70 тыс. руб).

Къ области средствъ народнаго образованія отчасти можно отнести и устройство земствами своихъ типографій и литографій. Для исполненія земскихъ работъ послѣднія иногда заводили типографіи и литографіи. Къ 1912 году насчитывалось 14 типографій, принадлежавшихъ губернскимъ земствамъ, и 8, принадлежавшихъ уѣзднымъ [1]). Не всегда, однако, типографіи служатъ для удовлетворенія собственныхъ потребностей земства, нерѣдко въ нихъ исполняются частные заказы, и тогда онѣ превращаются въ коммерческія предпріятія. По свѣдѣніямъ о 16 крупныхъ земскихъ типографіяхъ, [2]) заказы земствъ въ нихъ составляли въ 1911 году 345. тыс руб. или 65%; заказы со стороны—183 тыс. или 35%. Общій оборотъ былъ 533 тыс руб., причемъ расходовъ было произведено на 503 тыс. руб., Прибыль земскихъ типографій въ среднемъ составляла 5%; въ Сапожковской уѣздной типографіи прибыль доходила до 32%.

Земства начали выпускать не только доклады и отчеты, но и періодическія изданія. Такъ, въ 1913 году считалось не меньше 11 общихъ земскихъ изданій, 31 сельскохозяйственное изданіе, 22 медицинскихъ изданія и 22 ветеринарныхъ изданія. Кромѣ того, въ 23 земствахъ издавались календари-справочники. Какъ видимъ, эта научно-практическая и информаціонная дѣятельность земства достигаетъ въ настоящее время еще незначительныхъ размѣровъ.

Возвращаясь къ внѣшкольной дѣятельности земства, приходится отмѣтить земскіе музеи (школьные, сельскохозяйств.), которые существуютъ въ половинѣ г у б е р н-

---

[1]) Юбил. Земскій Сборникъ, стр. 390.
[2]) З. Д. 1912 г. ст. Кузнецева.

ских земствъ, участіе земства въ различныхъ выставкахъ, земскіе кинематографы, устройство экскурсій и т. д. Все это существуетъ въ нѣкоторыхъ земствахъ, но существуетъ въ зародышевомъ видѣ и пока большого значенія не имѣетъ. Завершеніемъ внѣшкольнаго образованія долженъ явиться народный домъ, объединяющій просвѣтительныя учрежденія: и за послѣднее время— въ нѣкоторыхъ губерніяхъ, какъ мы сказали, въ Уфимской, Пермской Нижегородской, Полтавской, замѣчается интересъ къ устройству народныхъ домовъ.

По данымъ анкеты Кал.-Справочника З. Д. на 1915 г. земскіе народные имѣютъ 13 земствъ; предполагаютъ устроить 17 земствъ, главн. образомъ Вятской и Пермской губерній. Къ постройкѣ предполагается около 74 народныхъ земскихъ домовъ. Земскіе кинематографы имѣютъ, по даннымъ той же анкеты, 37 земствъ. Склады лентъ имѣютъ Чердынское, Кинешемское и Воронежкское у. земства. Костромское губ. предполагаетъ устроить [1]).

По поводу положенія внѣшкольнаго образованія нельзя не присоединиться къ словамъ В. И. Чарнолускаго, который утверждаетъ, что если задачей земства является возможно болѣе полное, широкое и всестороннее удовлетвореніе образовательныхъ и эстетическихъ потребностей всей массы взрослаго населенія, то здѣсь передъ земствомъ лежитъ еще почти вся огромная творческая работа, необходимая для достиженія этой цѣли.

Не имѣя возможности останавливаться подробно на многочисленныхъ задачахъ земства въ области народнаго образованія, перейдемъ къ выясненію тѣхъ относительныхъ затратъ, которыя дѣлаются земствами различныхъ губерній на этотъ предметъ. По размѣру затратъ на народное образованіе на 1 человѣка (въ коп.)

---

[1]) К. Спр. 1915 г. стр. 234

земства располагались въ 1913 году въ слѣдующемъ порядкѣ:

Губерніи.	На 1 ч.	Губерніи.	На 1 ч.
Полтавская	217	Нижегородская	89
Московская	170	Саратовекая	87
Петроградская	159	Черниговская	85
Пермская	134	Смоленская	80
Екатеринославская	131	Курская	78
Олонецкая	131	Рязанская	76
Харьковская	129	Ярославская	73
Владимірская	125	Калужская	72
Вятская	119	Псковская	69
Костромская	116	Тамбовская	67
Тверская	116	Самарская	66
Херсонская	116	Тульская	62
Вологодская	112	Пензенская	59
Воронежская	112	Орловская	56
Таврическая	98	Казанская	52
Уфимская	93	Симбирская	40
Новгородская	91	Бесарабская	34

Наиболѣе богатыя и промышленныя губерніи тратятъ больше всего средствъ для I человѣка на народное образованіе: рядомъ съ ними идутъ крестьянскія земства; въ самомъ концѣ располагаются губерніи земледѣльческаго центра. Другими словами, качественно земская работа по народному образованію поставлена наилучшимъ образомъ въ районахъ наибольшаго развитія производительныхъ силъ. Наиболѣе отсталыми являются тѣ районы, въ которыхъ производительныя силы или растутъ чрезвычайно медленно или даже падаютъ.

3) *Земская медицина.*

Земская медицина занимала въ дѣятельности земствъ не менѣе важное мѣсто, чѣмъ народное образованіе. Когда не было почти лечебныхъ заведеній, оказаніе врачебной помощи населенію было гораздо болѣе необходимой задачей, чѣмъ его воспитаніе. Постепенно, впрочемъ, расходы на народное образованіе сравнялись съ расходами на медицину и даже обогнали ихъ. Однако, изъ этого вовсе нельзя дѣлать того вывода, что потребность въ медицинской помощи удовлетворена.

Для того, чтобы рѣшить вопросъ объ удовлетворительной постановкѣ земской медицины, необходимо сдѣлать ее безплатной, всеобщей и для всѣхъ доступной. Первое требованіе, несмотря на протесты многихъ земцевъ, было въ той или иной степени выполнено; остальныя два требованія встрѣтили на своемъ пути цѣлый рядъ препятствій.

Въ видѣ предпосылокъ для правильнаго разрѣшенія врачебнаго вопроса въ земствахъ были выдвинуты два принципа, дающіе нормы для практической дѣятельности и обезпечивающіе всеобщность медицинской помощи: принципъ доступности и безплатности медицин. помощи Во-1) было выставлено требованіе десятиверстнаго радіуса каждаго врачебнаго участка; во-2) число приходящагося на 1 врачебный участокъ населенія не должно превышать 10 тысячъ человѣкъ. Безъ соблюденія этихъ принциповъ въ ихъ практической постановкѣ немыслима правильная организація медицинской помощи населенію. И самые эти принципы взяты изъ практики. Спраши-

---

[1]) По затронутому вопросу см. книгу. З. Г. Френкеля. Очерки земскаго врачебно-санитарнаго дѣла. С.П.Б. 1913 г. стр. 91.

вается, въ какой степени въ настоящее время осуществлены земствомъ оба эти принципа?

Для десятиверстнаго радіуса требуется въ окружности приблизительно 314 квадратныхъ верстъ. Общая площадь земскихъ губерній составляетъ 2490,0 тыс. кв. верстъ. Но изъ нихъ больше полумилліона кв. верстъ (22% всего пространства) необходимо исключить въ виду полной незаселенности. Таковы мѣстности Вологодской, Пермской, Олонецкой, Костромской, Новгородской и Казанской губерній. «Разумѣется,—замѣчаетъ З. Г. Френкель,—по отсутствію населенныхъ пунктовъ мѣстности эти не нуждаются въ организаціи врачебной помощи»[1]).

Общая площадь всѣхъ десятиверстныхъ участковъ, по даннымъ З. Г. Френкеля, составитъ, считая 2686 врачебныхъ участковъ, около 844 тыс. кв. верстъ, но въ виду того, что во многихъ мѣстахъ средняя площадь врачебнаго участка значительно меньше 314 кв. верстъ, то фактически обслуженнымъ является не больше 750 тыс. кв. верстъ или всего 30% пространства земскихъ губерній, а на заселенныя, но необслуженныя пространства остается 48% всей площади земской Россіи. Слѣдовательно, для того, чтобы ввести въ районъ дѣйствія земской медицины всѣ мѣстности земскихъ губерній, необходимо число врачебныхъ участковъ увеличить болѣе, чѣмъ вдвое.

Если отъ этихъ общихъ положеній перейти къ разсмотрѣнію длины радіуса врачебныхъ участковъ по отдѣльнымъ губерніямъ, то здѣсь еще болѣе вскроется недостаточность врачебной помощи. Средній врачебный участокъ, вмѣсто 10 верстъ по радіусу, тянется на 17,4 версты. Длина радіуса по губерніямъ выражается слѣдующими цифрами:

---

[1]) З. Френкель. Ibid.

Губерніи.	Длина рад.	Губерніи.	Длина рад.
Вологодская	7,7	Екатеринослав.	14,0
Московская	8,9	Петроградская	14,3
Курская	11,0	Саратовская	
Полтавская		Орловская	14,7
Харьковская		Ярославская	14,8
Черниговская.	11,4	Тверская	15,5
Бесарабская	11,5	Симбирская	15,8
Владимірская	12,4	Казанская	15,9
Тульская	12,7	Пензенская	16,3
Воронежская	13,3	Костромская	16,9
Херсонская.		Псковская	
Рязанская	13,4	Вятская.	19,5
Смоленская.		Самарская	19,8
Калужская	13,7	Новгородская.	21,8
Таврическая	13,7	Пермская	21,9
Нижегородская	13,8	Олонецкая	24,6
Тамбовская	13,9	Уфимская	26,3

Оказывается, что только двѣ губерніи имѣютъ радіусъ меньше нормальнаго. Изъ остальныхъ губерній большинство имѣютъ радіусъ, не превышающій 15 верстъ. Однако, если вспомнить, что на такомъ пространствѣ расположено до 90—100 селеній, то медицинскую помощь въ такихъ случаяхъ придется признать безусловно недостаточной [1]).

Еще болѣе ярко вырисовывается недостатокъ медицинской помощи изъ разсмотрѣнія количества населенія, приходящагося на одинъ врачебный участокъ. З. Г. Франкель выполнилъ очень интересную работу, вычисливъ, на сколько населенія приходится в ъ к а ж д о м ъ

---

[1]) Среднее населеніе въ одномъ населенномъ пунктѣ равняется 2602 жителямъ. См. книгу З. Френкеля.

уѣздѣ одинъ врачебный участокъ [1]), т. е. принялъ въ расчетъ самую мелкую изъ существующихъ земскихъ единицъ. На основаніи его данныхъ можно составить слѣдующую таблицу:

Жител. въ тыс.	Число уѣзд.	Жител. въ тыс.	Число уѣзд.
до 8 тыс.	4	отъ 40—50 тыс.	33
отъ 8—10 »	4	50—65 »	25
10—20 »	64	свыше 65 »	7
20—30 »	115		
30—40 »	100	Итого	352

Другими словами, почти $^4/_5$ всѣхъ уѣздовъ имѣютъ ненормально-большое число населенія, приходящагося на 1 врачебный пунктъ. На первомъ мѣстѣ по «обслуженности» медициной стоятъ уѣзды, Повѣнецкій (5 тыс.), Дмитровскій, Петроградскій (7 тыс.), Олонецкій (8 тыс.), Серпуховскій, Шлиссельбургскій и Перекопскій. Наиболѣе отсталыми являются уѣзды, Вятскій, Осинскій, Ардатовскій, Бирскій, Камышловскій, Козловскій, Котельническій, Глазовскій и Орловскій. Какъ мы видимъ, даже чисто крестьянскія земства не въ состояніи были удовлетворительно поставить медицинскую помощь населенію и очутились въ этомъ отношеніи на послѣднемъ мѣстѣ.

Если отъ врачебныхъ пунктовъ перейти къ врачамъ и распредѣлить ихъ относительное значеніе по отдѣльнымъ губерніямъ, то получимъ отношенія еще болѣе характерныя.

---

[1]) З. Френкель. Стр. 96-97. Почему-то въ исчисленіи авторъ, говоря о 359 уѣздахъ, на самомъ дѣлѣ оперировалъ только съ 352 уѣздами земскихъ губерній.

На сколько тыс. населенія приходился одинъ земскій врачъ.

Московская . . .	11,8	Курская	26,1
Олонецкая	15,1	Тульская	26,1
Петроградская . .	15,6	Вологодская . . .	27,9
Саратовская . . .	15,7	Самарская	28,1
Костромская . . .	19,3	Тамбовская . . .	28,9
Владимірская. . .	19,4	Рязанская	28,9
Таврическая . . .	19,6	Нижегордская . .	29,0
Новгородская. . .	20,5	Екатеринославская.	29,2
Ярославская . . .	20,6	Пермская	29,6
Тверская	22,5	Воронежская . . .	31,7
Харьковская . . .	23,7	Симбирская . . .	33,2
Псковская	23,8	Орловская	33,4
Калужская. . . .	23,8	Бессарабская . . .	33,7
Полтавская . . .	24,4	Пензенская. . . .	37,0
Херсонская . . .	25,1	Казанская	39,8
Смоленская . . .	25,6	Вятская	48,3
Черниговская. . .	25,7	Уфимская	49,6

Съ небольшими измѣненіями повторяется то же, что и съ народнымъ образованіемъ. За нѣкоторыми исключеніями, наилучше поставлена медицина въ неземледѣльческихъ губерніяхъ, наиболѣе плохо въ губерніяхъ по преимуществу земледѣльческихъ. Даже крестьянскія губерніи оказались на заднемъ планѣ въ дѣлѣ земской медицины; что касается Екатеринославской губерніи, то она имѣетъ много заводскихъ больницъ и, значитъ, не характерна для разсчетовъ. Закономѣрность же въ степени развитія земской медицины объясняется очень просто: у промышленныхъ губерній было относительно больше средствъ, чѣмъ въ губерніяхъ чисто-земледѣльческихъ: слѣдовательно, и тратить на нужды населенія онѣ могли больше,

Итакъ, ни въ одной почти губерніи медицина не подходитъ даже въ отдаленной степени къ выработаннымъ

нормамъ. Вполнѣ понятно, что пока ни о всеобщности, ни о полной доступности земской медицины не можетъ быть и рѣчи. Но если таковы ея количественныя достоинства, то не могутъ быть иными и ея качественыя достоинства, На качество земской медицины указываетъ существованіе многочисленныхъ самостоятельныхъ фельдшерскихъ пунктовъ—этого суррогата истинной медицины.

Борьба съ «фельдшеризмомъ» имѣетъ за собой длинную исторію и составляетъ неотъемлемую заслугу земскихъ врачей. Однако, и до настоящаго времени многія земства, гонясь за дешевизной, предпочитаютъ сохранять самостоятельные фельдшерскіе пункты, въ ущербъ развитію настоящей медицины. Такъ, отношеніе между медицинскими участками и самостоятельными фельдшерскими пунктами выражалось въ слѣдующихъ цифрахъ:

Губерніи.	% отношеніе самостоятельныхъ фельдшерск. пункт. къ медиц. пункт.	Губерніи.	% отношеніе самостоятельныхъ фельдшерск. пункт. къ медиц. пункт.
Московская	—	Казанская	50,7
Херсонская	17,2	Костромская	51,8
Тамбовская	18,4	Таврическая	52,6
Курская	27,8	Петроградская	54,2
Бесарабская	29,4	Пензенская	54,3
Тверская	29,5	Екатеринославск.	57,1
Смоленская	29,9	Полтавская	59,0
Саратовская	31,7	Ярославекая	59,2
Рязанская	31,9	Симбирская	59,9
Владимірская	35,3	Новгородская	61,5
Калужская	36,4	Черниговская	62,3
Тульская	36,7	Псковская	62,5
Уфимская	38,0	Пермская	63,8
Харьковская	45,1	Вологодская	67,3
Нижегородская	45,4	Вятская	68,4
Орловская	48,3	Олонецкая	79,1
Самарская	49,7		
Воронежская	50,4	Всего	49,8

За послѣдніе годы изъ 5600 медицинскихъ пунктовъ 2842 или 49, 8% были самостоятельными фельдшерскими пунктами.

Приведенная таблица ясно показываетъ, что качественная сторона земской медицины далеко уступаетъ ея количественному развитію. Совершенно избавиться отъ фельдшеризма удалось только одному Московскому земству; между тѣмъ, большая часть губерній имѣетъ число самостоятельныхъ фельдшерскихъ пунктовъ, превышающее число врачебныхъ участковъ. Крайне характернымъ является то обстоятельство, что крестьянскія земства стоятъ на послѣднемъ мѣстѣ по качеству земской медицины и устраиваютъ фельдшерскіе пункты вмѣсто врачебныхъ, просто исходя ихъ принциповъ экономіи. Однако, опытъ показалъ, что такая экономія мало цѣлесообразна.

Такимъ образомъ, внутренній строй медицинской помощи населенію нуждается еще въ очень крупныхъ улучшеніяхъ. При этомъ необходимо отмѣтить, что и принципъ безплатности медицинской помощи слѣдуетъ понимать весьма условно: нѣкоторыя земства прямо берутъ плату за больничное леченіе; другія берутъ плату въ замаскированномъ видѣ, какъ плату за лекарства.

Передъ земствомъ стоитъ еще одна огромная задача предупреждать болѣзни, а не только лечить ихъ. Эта задача въ высшей степени сложна и трудна, ибо успѣшность ея разрѣшенія тѣсно связана съ улучшеніемъ экономическаго положенія, культурностью населенія и готовностью его предупреждать болѣзни. Исполнить это призванъ институтъ санитарныхъ врачей, при содѣйствіи всей земско-медицинской организаціи. Такихъ врачей имѣли въ 1912 г. 24 губернскихъ земства; въ уѣздныхъ же земствахъ было 211 врачей. Къ сожалѣнію, санитарный врачъ, обязанный предупреждать развитіе заболѣваній, совершенно безсиленъ справиться со

своею задачей. И это вполнѣ понятно, такъ какъ на почвѣ современныхъ экономическихъ отношеній, онъ не можетъ создать условій, благопріятствующихъ уменьшенію болѣзненности и смертности населенія. Въ частности, санитарные врачи не были въ состояніи сократить ни дѣтской смертности въ деревнѣ, достигающей, какъ извѣстно, огромныхъ размѣровъ, ни свирѣпствующихъ тамъ эпидемій. Онѣ развивались подъ вліяніемъ особыхъ причинъ, на которыя не могло оказать замѣтнаго воздѣйствія развитіе медицинской помощи въ данной мѣстности.

Наглядным подтвержденіемъ сказанного служитъ количество холерныхъ и тифозныхъ больныхъ, приходящихся на 1 врача. Если бы количество эпидемически заболѣвшихъ находилось въ зависимости отъ постановки врачебной помощи въ данныя мѣстности, то тамъ, гдѣ врачебная помощь сильнѣе развита, количество такихъ больныхъ было бы соотвѣтственно меньше. На самомъ дѣлѣ по различнымъ губерніямъ получаются слѣдующія цифры заболѣвшихъ:

Было больныхъ тифомъ и холерой въ 1911 г.[1]).

Губерніи.	На 1 врач.	Всего.	Губерніи.	На 1 врач.	Всего.
Олонецкая	38	1200	Черниговская	93	11200
Вологодская	42	2800	Ярославская	94	5400
Новгородская	56	4300	Казанская	101	6900
Тверская	69	6900	Полтавская	109	16900
Московская	72	11200	Вятская	110	9200
Псковская	83	4100	Костромская	111	9600

[1]) Абсолютныя цыфры взяты изъ Ежегодника Россіи за 1912 годъ. Подъ вліяніемъ эпидеческихъ заболѣваніи рядъ земствъ поставилъ на очередь вопросъ объ урегулированіи водоснабженія. Гидротехническія бюро имѣются въ Костромской, Нижегородской, Московской, Херсонской, Харьковской. Курской, Полтавской, Владимирской, Воронежской, Вологодской, Екатеринославской, Калужской, Саратовской, Тамбовской и Таврической губерніяхъ.

Губерніи.	На 1 врач.	Всего.	Губерніи.	На 1 врач.	Всего.
Воронежская	113	12300	Смоленская	188	14300
Калужская	116	6400	Самарская	212	27800
Рязанская	132	12100	Бесарабская	236	17700
Уфимская	142	9100	Орловская	236	18000
Тульская	143	990	Харьковская	282	39500
Симбирская	150	8900	Петроград.	313	19100
Таврическая	150	15000	Екатериносл.	372	39900
Нижегородск.	152	11000	Тамбовская	367	43100
Курская	167	19200	Херсонская	386	47100
Пермская	168	21200	Владимірск.	670	6500
Пензенская	171	8400			
Саратовская	184	24500	Итого . . .	116	358000

Ни въ какомъ соотвѣтствіи съ постановкой врачебной помощи данныя величины не находятся. Главная масса эпидемическихъ заболѣваній наблюдается въ мѣстностяхъ, гдѣ или часто происходятъ голодовки, или очень скучено населеніе, или, наконецъ, гдѣ населеніе настолько некультурно, что само не можетъ предупреждать эпидеміи. Во всѣхъ этихъ случаяхъ дѣйствительными являются только мѣры соціальнаго характера. Леченіе же и даже локализація эпидеміи въ одномъ мѣстѣ еще вовсе не служитъ гарантіей отсутствія другихъ очаговъ заразы. Слѣдовательно, всѣ мѣры подобнаго рода могутъ быть ничѣмъ инымъ, какъ палліативами. Особенно это относится къ такимъ заболѣваніямъ, которыя происходятъ отъ истощенія, недоѣданія, скученности и плохихъ условій жизни, или усиливаются подъ вліяніемъ этихъ факторовъ. Медицина здѣсь безсильна.

Итакъ, потребностей жителей земская медицина, несмотря на все вниманіе къ ней со стороны земства, не удовлетворяетъ; и если бы даже было достаточное число врачебныхъ пунктовъ, то и тогда, при

полной доступности медицинской помощи, врачи не въ состояніи были бы искоренить эпидеміи и вымираніе населенія, чего не знаетъ Западная Европа.

Обратимся еще къ одной отрасли земской медицины: къ психіатрической помощи населенію. До тѣхъ поръ, пока земство не взяло ее въ свои руки, въ этой области происходило нѣчто невѣроятное. И населеніе, и администрація полагали, что умалишенныхъ слѣдуетъ не лечить, а наказывать и держать въ строгомъ заключеніи. Поэтому психіатрическіе дома больше походили на тюрьмы, чѣмъ на богадѣльни или лечебницы. Къ непререкаемымъ заслугамъ земства принадлежитъ систематическое устройство психіатрическихъ лечебницъ, устроенныхъ по правиламъ науки. Насколько, однако, земство удовлетворяетъ потребность населенія въ этомъ отношеніи?

По оффиціальнымъ, пріуменьшеннымъ свѣдѣніямъ, въ Россіи къ 1910 году душевно-больныхъ насчитывалось 118.556 или 0,07 % населенія; въ земскихъ губерніяхъ душевно-больныхъ должно было насчитываться не меньше 55—60 тысячъ человѣкъ. Между тѣмъ, въ томъ же году число кроватей въ земскихъ психіатрическихъ лечебницахъ составляло 24.500 Другими словами, не меньше половины зарегистрированныхъ душевно-больныхъ не могли попасть въ психіатрическія лечебницы и продолжали гулять на свободѣ. На самомъ дѣлѣ, конечно, число это было значительно больше [1]).

Что касается числа коекъ въ психіатрическихъ лечебницахъ, то оно выражалось въ 1910 г. по отдѣльнымъ губерніямъ слѣдующими цифрами:

---

[1]) По мнѣнію Б. Веселовскаго душевно-больныхъ призрѣвается всего отъ 7 до 23%.

Было коекъ [1]).

Губерніи.		Губерніи.	
Херсонская	1400	Воронежская	660
Харьковская	1320	Нижегородская	620
Полтавская	1120	Самарская	620
Вятская	1115	Новгородская	590
Екатеринославск.	1100	Смоленская	550
Тверская	1080	Вологодская	500
Черниговская	1050	Калужская	500
Курская	1000	Пензенская	500
Пермская	970	Саратовская	460
Бесарабская	930	Костромская	450
Владимірская	850	Ярославская	450
Рязанская	885	Симбирск.ая	380
Таврическая	800	Псковская	340
Тамбовская	780	Петроградская	280
Московская	760	Казанская	150
Тульская	750	Олонецкая	110
Уфимская	750		
Орловская	680	Итого	24500

Соотвѣтственно числу населенія располагается и число коекъ для умалишенныхъ, и какихъ-нибудь особыхъ тенденцій здѣсь не наблюдается [2]). Однако, вѣроятно, что въ болѣе развитыхъ хозяйственно раіонахъ, съ болѣе кипучей жизнью, потребность въ психіатрической помощи возрастаетъ.

Земства не мало вниманія удѣлили организаціи губернскихъ больницъ, которыя являются въ настоящее время довольно крупнымъ явленіемъ земской медицины. Такъ въ 1912 году положеніе въ губернскихъ соматическихъ больницахъ представлялось въ слѣдующемъ видѣ:

[1]) Кал.-Спр. Земск. Дѣятеля 1913 г. стр.,113.
[2]) Въ 1913 г. призрѣваемыхъ въ психіатрич. лечебницахъ насчитывалось 26300 т. е. на 1 врача приходилось 121 ч.

Губерніи.	Штатныхъ коекъ.	Занятыхъ коекъ.	Врачей.	Фельдшеровъ.
Бесарабская	200	232	12	11
Владимірская	151	165	9	8
Вологодская	115	125	9	10
Воронежская	150	175	10	8
Вятская	170	180	15	18
Екатеринославская . .	200	195	10	15
Казанская	175	160	10	17
Калужская.	208	400	10	20
Костромская	130	215	6	8
Курская.	250	250	12	14
Московская.	—	—	—	—
Нижегородская . . .	350	350	14	11
Новгородская	—	—	—	—
Олонецкая	150	150	4	8
Орловская	240	220	11	16
Пензенская.	213	290	9	11
Пермская	325	322	12	13
Полтавская.	441	515	16	22
Псковская	200	230	5	5
Рязанская	200	170	10	10
Самарская	255	350	19	30
Петроградская. . . .	—	—	—	—
Саратовская	200	205	11	11
Симбирская. . . .	266	235	8	7
Смоленская.	170	195	8	8
Таврическая	120	150	5	6
Тамбовская.	270	270	12	25
Тверская.	86	140	5	9
Тульская	205	190	12	11
Уфимская	114	112	5	9
Харьковская	225	275	11	23
Херсонская. . . .	100	95	5	7
Черниговская. . . .	140	140	6	14
Ярославская	330	310	9	8
Итого.	6349	7011	300	393

Итакъ, количество занятыхъ коекъ значительно превышаетъ штатное количество послѣднихъ значительное число больныхъ вовсе не можетъ попасть въ больницы.

Больнымъ вопросомъ земской медицины явится вопросъ о закупкѣ медикаментовъ и о земскихъ аптекахъ. Дѣло въ томъ, что расходы по леченію включаютъ и затраты на пріобрѣтеніе лекарствъ, иногда поглощающихъ до половины расходовъ послѣдняго рода. Слѣдовательно, земства должны были или вводить плату за лекарства или уменьшать расходы на пріобрѣтеніе послѣднихъ. Первое оказалось для многихъ земствъ непріемлемымъ; поэтому они начали объединяться для совмѣстной закупки медикаментовъ. Результаты посредническ.й дѣятельности тверского земства показали, что подобныя цѣли вполнѣ достижимы. До послѣдняго времени больнымъ мѣстомъ въ дѣятельности земствъ было также оспопрививаніе; въ настоящее время, однако, съ проведеніемъ закона 21 іюня 1914 г. объ обязательномъ оспопрививаніи эта сторона дѣятельности земства получила удовлетворительное разрѣшеніе.

Законъ 1911 г. предоставилъ земствамъ открывать, предпочтительно передъ частными лицами, аптеки, чего земства долго и упорно добивались.

Цѣлый рядъ земствъ имѣетъ фельдшерскія и акушерскія школы. Такъ въ старыхъ земствахъ, по даннымъ Кал. Сир. Земск. Дѣят. на 1915 г., было фельдшерскихъ, фельдшерско-акушерскихъ и акушерскихъ школъ:

Земскія школы въ 1911 году.

Города.	Фельдшер. Число уч.	Фельд.-акуш. Число уч.	Акушер. Число уч.
Владиміръ	—	18	—
Вологда	98	—	—
Воронежъ	161	149	—
Вятка.	147	122	65

Города.	Фельдшер. Число уч.	Фельд.-акуш. Число уч.	Акушер. Число уч.
Екатеринбургъ . . .	—	—	112
Екатеринославъ . . .	133	—	—
Казань	—	107	—
Калуга	—	82	17
Кременчугъ.	—	138	—
Кишеневъ	—	138	—
Курскъ	—	118	—
Орелъ.	—	30	—
Петрозаводскъ . . .	—	54	—
Пенза.	86	—	43
Пермь.	48	—	—
Полтава	146	—	—
Самара	—	390	—
Симбирскъ	—	74	—
Тамбовъ	—	212	—
Тула	—	152	—
Уфа	—	138	—
Харьковъ	—	137	48
Херсонъ	113	—	—
Черниговъ	133	—	—
Ярославль	85	—	—
Всего	1150	2089	285

Не имѣютъ совсѣмъ фельдшерскихъ и акушерскихъ школъ 9 старыхъ губернскихъ земствъ, въ томъ числѣ Петроградское и Московское.

Чтобы закончить вопросъ о медицинской помощи населенію, необходимо упомянуть о земскихъ бактеріологическихъ институтахъ для приготовленія различныхъ сыворотокъ, о земскихъ пастеровскихъ станціяхъ и оспенныхъ телятникахъ. Бактеріологическіе институты имѣются въ 9 губернскихъ земствахъ: Екатеринослав-

скомъ, Пермскомъ, Самарскомъ, Саратовскомъ, Смоленскомъ, Тульскомъ, Уфимскомъ, Херсонскомъ, и Черниговскомъ. Пастеровскія станціи устроены въ 11 земствахъ и 2 земства содержатъ станціи совмѣстно съ городскими управленіями; оспенные телятники имѣютъ 14 губернскихъ и 2 уѣздныхъ земства. Наконецъ, существуютъ нѣсколько земскихъ грязелечебницъ и т. п. (земствъ: Таврическаго, Херсонскаго губ. и у. Астраханскаго губ., Тотемскаго, Елабужскаго, Солигаличскаго).

Послѣ всего сказаннаго разсмотрѣніе расходовъ земствъ на медицинскую помощь пріобрѣтаетъ второстепенное значеніе. Въ 1913 году затраты на медицинскую часть составляли 63,7 мил. рублей или 25% земскаго бюджета: другими словами, затраты на медицину уступали только затратамъ на народное образованіе, а если вспомнить, что на народное образованіе земства получаютъ правительственныя пособія, то и превосходили послѣднія.

Вмѣсто того, чтобы оперировать съ мало говорящими абсолютными цифрами земскихъ затратъ на медицину, разсмотримъ цифры затратъ, приходящихся на 1 человѣка.

Приходилось на 1 чел. ассигнованій земствъ на медиц. въ 1913 г.

Губерніи.	Коп.	Губерніи.	Коп.
Московская	150	Вологодская	93
Олонецкая	142	Калужская.	92
Петроградская	126	Таврическая	92
Тверская	120	Пермская	87
Екатеринославская.	118	Владимірская	81
Костромская	109	Нижегородская	76
Харьковская	96	Полтавская	75
Херсонская	93	Курская	72
Ярославская	93	Самарская	72

Губерніи.	коп.	Губерніи.	коп.
Тульская	71	Уфимская	60
Тамбовская	70	Смоленская	57
Бесарабская	69	Воронежская	53
Симбирская	65	Рязанская	53
Саратовская	64	Черниговская	52
Новгородская	63	Орловская	48
Пензенская	63	Казанская	45
Вятская	62		
Псковская	61	Всего	77

Нетрудно видить, до какой степепи ничтожны суммы, приходящіяся на медицинскую помощь на 1 человѣка, а, слѣдовательно, и та сумма помощи, которую земство въ состояніи оказать населенію.

4) Ветеринарія.

Ветеринарная помощь населенію—сравнительно поздняго происхожденія. Она была вызвана, главнымъ образомъ, развитіемъ эпизоотій и только впослѣдствіи стала преслѣдовать самостоятельныя лечебныя цѣли. Какова же потребность въ ветеринарной помощи и насколько она удовлетворяется?

Въ земскихъ губерніяхъ въ 1912 году насчитывалось 34,9 милліоновъ головъ крупнаго скота, въ томъ числѣ 15,3 мил. лошадей и 19,6 мил. крупнаго рогатаго скота. Считая, что процентъ заболѣваній въ среднемъ равняется 0,6% [1]), мы получимъ общее число заболѣваній крупныхъ животныхъ 204,000 головъ. На это количество приходилось 975 земскихъ ветеринаровъ. Однако, еще болѣе показательны цифры общаго числа животныхъ,

[1]) Б. Веселовскій. Ист. земства т. II.

приходящихся на 1 ветеринарнаго врача. Заграницей эти числа колеблются между 1 тысячей и 10 тысячами, причемъ въ большинствѣ странъ на 1 ветеринара приходится отъ 3 до 4 тысячъ головъ скота. Считая по 3,4 тыс. головъ скота на 1 ветеринара, всѣмъ земствамъ пришлось бы нанять 10000 ветеринаровъ, т. е. увеличить настоящій составъ больше, чѣмъ въ 10 разъ.

Что касается ветеринарной помощи по отдѣльнымъ губерніямъ, то она распредѣляется далеко неравномѣрно. Такъ, на 1 ветеринарнаго врача приходилось тысячъ головъ крупнаго скота:

Губерніи.	Тыс. гол.	Губерніи.	Тыс. гол.
Петроградская. .	12,2	Полтавская . . .	36,8
Московская. . .	16,1	Саратовская . .	37,0
Нижегородская .	18,2	Казанская . . .	38,0
Херсонская . .	19,6	Тульская	42,1
Харьковская . .	20,9	Калужская . . .	54,3
Владимірская . .	21,3	Пензенская . . .	54,4
Костромская . .	23,4	Рязанская . . .	55,7
Ярославская . .	24,8	Уфимская . . .	59,7
Екатеринославск.	26,4	Смоленская . . .	67,6
Симбирская . . .	26,4	Черниговская . .	68,5
Таврическая . .	27,8	Псковская . . .	71,3
Курская	29,5	Новгородская . .	77,9
Олонецкая . . .	32,6	Вятская	78,7
Воронежская . .	33,2	Вологодская . .	80,0
Самарская . . .	34,0	Тверская. . . .	87,6
Орловская . . .	35,1	Пермская . . .	88,9
Бесарабская . .	35,6		
Тамбовская . .	35,9	Итого	35,7

Такимъ образомъ, и здѣсь наблюдается уже подмѣченное раньше явленіе: наиболѣе богатыя, т. е. въ массѣ

наиболѣе промышленныя, губерніи наилучшимъ образомъ поставили дѣло ветеринарной помощи населенію. Крестьянскія губерніи Вятская и Пермская, несмотря на свое относительное богатство, стоятъ на послѣднемъ мѣстѣ. Это объясняется: 1) затратой большого числа средствъ на другія цѣли и 2) широкимъ распространеніемъ ветеринарнаго фельдшеризма. Во всякомъ случаѣ эти новые факторы не уничтожаютъ основныхъ тенденцій развитія, а только нѣсколько видоизмѣняютъ ихъ.

Что касается фактической стороны ветеринарной дѣятельности, то сводныя свѣдѣнія въ этомъ отношеніи достаточно скудны. Въ нѣсколькихъ земствахъ существуютъ ветеринарные совѣты при управахъ; но такихъ земствъ сравнительно немного. Болѣе частны— губернскіе ветеринарные съѣзды. Далѣе, необходимо отмѣтить рядъ ветеринарныхъ лечебницъ и 21 ветеринарно-бактеріологическую земскую лабораторію, а также все болѣе развивающіяся предохранительныя прививки (сибирской язвы, рожи и пр.).

Наконецъ, тѣснѣйшимъ образомъ связано съ ветеринаріей, хотя и выходитъ за ея непосредственные предѣлы, страхованіе скота. Въ большинствѣ земствъ, бравшихся за это дѣло, получался въ результатѣ дѣятельности убытокъ, вслѣдствіе чего масса подобныхъ организацій принуждена была прекратить свою дѣятельность. Въ періодъ съ 1880 по 1909 годъ прекратилось страхованіе скота въ 9 губерніяхъ, изъ которыхъ въ трехъ страхованіе было обязательнымъ [1]). Общая сумма убытка земствъ выражалась въ размѣрѣ 1.085.374 рубля, причемъ одна Саратовская губернія дала за 14 лѣтъ 444 тысячи убытка. До настоящаго времени земское страхованіе скота сохранилось только во Владимірскомъ,

---

[1]) Кал.-Справочникъ зем. дѣятеля 1913, 1914 г. г.

Костромскомъ, Курскомъ, Московскомъ и Тульскомъ, т. е. въ большинствѣ случаевъ самыхъ промышленныхъ земствахъ.

Таковы количественные итоги пятидесятилѣтней дѣятельности земства въ области ветеринаріи. Посмотримъ, каковы затраты земствъ на эту отрасль ихъ хозяйства.

По различнымъ губерніямъ сумма расходовъ на 1 голову крупнаго скота измѣнялась въ 1911 году слѣдующимъ образомъ:

Губерніи.	Коп.	Губерніи.	Коп.
Московская	70	Олонецкая	16
Петроградская	54	Костромская	15
Екатеринославская	54	Орловская	15
Харьковская	46	Бесарабская	13
Херсонская	38	Тульская	13
Таврическая	29	Пермская	12
Владимірская	28	Рязанская	12
Нижегородская	28	Казанская	12
Тамбовская	26	Пензенская	11
Саратовская	25	Черниговская	11
Ярославская	25	Вятская	10
Курская	23	Тверская	10
Симбирская	23	Новгородская	9
Воронежская	18	Вологодская	8
Полтавская	18	Псковская	7
Самарская	18	Смоленская	7
Калужская	17	Уфимская	7

Только пять губерній расходуютъ на голову скота свыше 30 коп.; остальная масса губерній довольствуется гораздо меньшими цифрами. При этомъ болѣе богатыя и промышленныя губерніи стоятъ опять-таки на первомъ мѣстѣ, за исключеніемъ Костромской губерніи, а кре-

стьянскія Вологодская и Вятская губерніи стоятъ на послѣднихъ мѣстахъ. Это значитъ, что, несмотря на демократическій составъ гласныхъ, цѣлый рядъ губерній просто н е м о г ъ собрать достаточнаго количества средствъ для качественно-удовлетворительной постановки дѣла ветеринарной помощи. Если же и средства на это находились, то причину отсталости земства нужно искать только въ нежеланіи отпускать достаточно средствъ на подобныя цѣли, а отчасти и въ томъ, что не во всѣхъ губерніяхъ потребность въ ветеринарной помощи одинакова: въ земледѣльческихъ она выше.

5) Общественное призрѣніе.

Общественное призрѣніе—задача въ высшей степени сложная и находящаяся въ прямой зависимости отъ хозяйственнаго благосостоянія данной области и страны. Чѣмъ выше богатство даннаго края, тѣмъ меньше потребности въ общественномъ призрѣніи. Однако, даже въ англійскихъ мѣстныхъ управленіяхъ, гдѣ населеніе гораздо богаче русскаго, въ 1912—13 году общее число нуждавшихся въ общественномъ призрѣніи было 21,5 на тысячу человѣкъ населенія [1]). Нуждаются въ помощи душевнобольные, калѣки, прокаженные, тяжко-больные, инвалиды по старости, слѣпые, глухо-нѣмые, дѣти грудныя и безпризорныя, если у нихъ нѣтъ содержащихъ ихъ родственниковъ. Кромѣ того, въ задачи общественнаго призрѣнія входитъ охрана материнства и младенчества, а также борьба съ дѣтской смертностью. Въ Англіи на общественное призрѣніе органы мѣстнаго самоуправленія затратили за послѣдній годъ свыше 120 милл. рублей.

---

[1]) Призреніе и благотворительность въ Россіи 1914 г. № 1-2. ст. С. Гоголя ст. 8.

Естественно, что Россія, вслѣдствіе слабаго развитія производительныхъ силъ и сравнительной необезпеченности населенія, должна была давать цифру нуждающихся въ призрѣніи лицъ гораздо большую, чѣмъ богатая Англія. Но если бы хозяйственныя отношенія были подобны англійскимъ, то и тогда у насъ должно было бы находиться свыше 3 милліоновъ человѣкъ призрѣваемыхъ [1]). На третьемъ съѣздѣ психіатровъ выяснилось, что въ Россіи около 300 тысячъ однихъ душевно-больныхъ, изъ которыхъ не меньше 100 тысячъ нуждаются въ общественномъ призрѣніи Если въ земскихъ губерніяхъ насчитывается около 1,5 милліона лицъ, нуждающихся въ общественной помощи, то, считая содержаніе одного лица въ годъ только въ 200 рублей, мы получимъ ежегодный расходъ на этотъ предметъ не меньше 300 милліоновъ рублей. Другими словами, если бы земства поставили хоть сколько-нибудь удовлетворительно дѣло общественнаго призрѣнія, то весь современный земскій бюджетъ пошелъ бы на удовлетвореніе одной только общественной помощи калѣкамъ, инвалидамъ и т. д.

Конечно, никакое земство не въ состояніи затрачивать такихъ денегъ на это дѣло, но все же земства могли бы удѣлять этому большее вниманіе; въ 1913 году расходъ на общественное призрѣніе составлялъ всего лишь 3,8 милліона рублей или 1,5% земскаго бюджета. При этомъ съ каждымъ годомъ относительное значеніе подобныхъ расходовъ падаетъ: и если въ 1890 году они составляли 5,3% бюджета, то въ 1900 году составляли только 1,7%; въ 1910 году—1,9%, въ 1912 году 1,6% и въ 1913 г.—1,5%. Нельзя полагать, что уменьшеніе доли расходовъ на общественное призрѣніе связано съ уменьшеніемъ потребности въ немъ. Расходы на обще-

---

[1]) Ibid., стр. 9.

ственное призрѣніе такъ слабы именно потому, что нѣтъ средствъ на удовлетвореніе назрѣвшихъ потребностей этого рода. Трагедія современнаго земства выступаетъ здѣсь особенно ясно и отчетливо: призванное удовлетворять мѣстныя потребности, оно совершенно безсильно справиться съ ними какъ разъ потому, что нѣтъ средствъ на ихъ удовлетвореніе.

Трагедія земства усиливается еще тѣмъ обстоятельствомъ, что какъ разъ самое большое число лицъ, нуждающихся въ призрѣніи, приходится на болѣе бѣдныя земства, то-есть на тѣ, гдѣ средства собирать труднѣе. Единственнымъ выходомъ изъ создавшагося положенія можетъ служить субсидированіе земствъ со стороны государства, наряду съ кореннымъ реформированіемъ земскихъ финансовъ вообще.

Больше всего тратитъ на общественное призрѣніе богатое Московское земство, но и его расходы выражаются только въ размѣрѣ 393 тыс. рублей. Богатыя Пермское, Харьковское, Полтавское и Екатеринославское земства тратятъ значительно меньше на эту статью земскаго бюджета. На послѣднемъ мѣстѣ по расходу на общественное призрѣніе стоитъ глухая центральная Пензенская губернія, расходъ которой выражается только въ суммѣ 9 тысячъ рублей. По свѣдѣніямъ, относящимся къ 1890 году, у земствъ было 126 богадѣленъ съ 4200 койками. Что касается сиротскихъ домовъ, пріютовъ, то для 1890 г. сводныхъ цифръ о нихъ не имѣется.

Съѣздъ по общественному призрѣнію, состоявшійся 11—16 мая 1914 года, далъ нѣкоторую возможность систематизировать достигнутые за послѣдніе годы результаты въ области общественнаго призрѣнія. Если обратиться къ тому распредѣленію средствъ, которое дѣлалось земствами, то по отношенію къ послѣднему отчетному 1912 году для 40 губ. оно выражалось слѣдующими цифрами:

	Тыс. руб.	въ % %
Земскія богадѣльни	926,1	63,8
» сиротскіе дома	1.666,0	
Воспит. исправ. колоніи	122,7	
Пособія благотвор. обществамъ . . .	666,4	17,5
Содерж. стипенд. въ благотв. учрежд.	78,3	
Пособія нужд. внѣ благотв. учрежд.	488,4	11,4
Призрѣніе семействъ нижнихъ чиновъ,	40,7	7,3
Прочіе расходы	268,9	
Всего . . .	4.257,5	100

Богадѣльни содержатся всѣми губернскими земствами, кромѣ Петроградскаго, Смоленскаго и Московскаго, и рядомъ уѣздныхъ. Земскіе сиротскіе дома существуютъ въ Твери, Тамбовѣ, Орлѣ, Смоленскѣ, Херсонѣ, Симферополѣ, Кишиневѣ, Самарѣ, Могилевѣ, Калугѣ и Вяткѣ; воспитательно-исправительныя колоніи имѣются въ Твери и Вяткѣ. Организація призрѣнія подкидышей лежитъ, главнымъ образомъ, на губернскихъ земствахъ. Содержаніе подкидышей при богадѣльняхъ и пріютахъ имѣется въ 23 земствахъ. При этомъ въ нѣкоторыхъ пріютахъ наблюдаются ужасающія цифры смертности призрѣваемыхъ: такъ, въ 1912 году въ Рязанскомъ пріютѣ смертность была 73.4%; въ 1910 году смертность въ Симбирскомъ пріютѣ выражалось въ размѣрѣ 79.7%, а въ 1912 году смертность въ Пермскомъ пріютѣ доходила до 80.17%[1]) Что касается патронажа—отдачи подкинутыхъ дѣтей въ крестьянскія семьи, то за послѣдніе годы такимъ образомъ въ 19 губ, земствахъ содержалось свыше 17 тыс. дѣтей. Наконецъ, пособія благотворительнымъ обществамъ носятъ случайный характеръ.

Съѣздъ по общественному призрѣнію призналъ, что

[1]) „Вѣстн. Пенз. Земства“ 1914 г. №№ 9 и 10 статья Б. Веселовскаго.

для организаціи общественнаго призрѣнія необходимо осуществленіе мелкихъ безсословныхъ земскихъ единицъ, ограниченіе надзора администраціи лишь надзоромъ за законностью дѣйствій земствъ и предоставленіе органамъ самоуправленія права созывать съѣзды и создавать союзы по общественному призрѣнію. Въ первую очередь съѣздъ намѣтилъ призрѣніе дѣтей, калѣкъ и престарѣлыхъ, лишенныхъ трудоспособности.

Если перейти теперь къ выясненію средствъ, приходящихся въ различныхъ губерніяхъ на 1 человѣка, то мы получимъ слѣдующую послѣдовательность губерній:

Приходится на 1 чел. на общ. призрѣніе [1]).

Губерніи.	Коп.	Губерніи.	Коп.
Московская	23,3	Пермская	3,8
Таврическая	12,4	Тульская	3,7
Владимірская	11,1	Саратовская	3,2
Екатеринославск.	9,0	Петроградская	3,1
Харьковская	7,7	Смоленская	3,1
Олонецкая	7,6	Вологодская	2,9
Нижегородская	6,2	Костромская	2,8
Херсонская	5,6	Черниговская	2,8
Казанская	5,6	Бесарабская	2,2
Тамбовская	5,5	Рязанская	2,1
Орловская	5,3	Самарская	2,1
Ярославская	4,9	Вятская	2,0
Курская	4,9	Новгородская	2,0
Калужская	4,9	Симбирская	1,8
Воронежская	4,4	Псковская	1,4
Полтавская	4,2	Уфимская	1,4
Тверская	4,0	Пензенская	0,4

---

[1]) Цифры взяты изъ журн. „Призрѣніе и Благотвор. въ Россіи.“ 1914 г. № 3—4, стр. 249—250.

Цифры поистинѣ жалкія. Не только удовлетворить нужду, но и заштопать прорѣхи земство съ такимъ бюджетомъ въ данной области, конечно, не въ состояніи.

Могутъ сказать, что гораздо важнѣе искоренять п р и ч и н ы, порождающія бѣдность и безпомощность населенія. Конечно, это такъ, но въ такомъ случаѣ необходимо преобразовать и тѣ общественныя отношенія, которыя вызываютъ къ жизни безпомощность населенія. А какое земство въ состояніи бороться съ бѣдностью и обнищаніемъ широкихъ массъ деревенскаго населенія, если причины, ихъ порождающія, останутся неизмѣнными? Слѣдовательно, при данномъ соотношеніи общественныхъ силъ въ земствѣ и внѣ его, его дѣятельность въ этомъ, почти единственномъ соціальномъ опытѣ, не могла не выродиться въ то, во что она выродилась. Вся дѣятельность земства показываетъ полное презрѣніе къ общественному призрѣнію.

6) Агрономія и экономическія мѣропріятія.

Планомѣрное содѣйствіе экономическому благосостоянію населенія и земская агрономія—явленія наиболѣе молодыя. Въ 1890 году на эту отрасль земской дѣятельности было ассигновано всего 0,2% земской средствъ; въ 1900—2,8%; въ 1910 году—3,9% и, наконецъ, въ 1913 году—18,9 милліоновъ рублей или 7,5%. Такимъ образомъ, за послѣднія годы ассигнованія на экономическія мѣропріятія возрастаютъ въ очень большой степени не только абсолютно, но и относительно.

Не слѣдуетъ думать, что земскія средства тратятся дѣйствительно на содѣйствіе экономическому благосостоянію в с е г о н а с е л е н і я. Крестьяне, рабо-

тающіе на фабрикахъ промышленнаго или горнозаводскаго района, никакой поддержкой со стороны земства не пользуются: ни помощи профессіональнымъ рабочимъ организаціямъ, ни содѣйствія рабочимъ кооперативамъ, ни улучшенія жилищныхъ условій рабочіе отъ земства не видятъ. Помощь со стороны земства оказывается только или земледѣльческому населенію или кустарямъ.

Нетрудно видѣть, что развитіе содѣйствія агрономическимъ и экономическимъ мѣропріятіямъ, если не считать толчковъ, данныхъ голодомъ 1891—92 года и повышеніемъ хлѣбныхъ цѣнъ, требовавшихъ интенсификаціи хозяйства, — тѣснымъ образомъ связано съ крестьянскимъ движеніемъ 1905—1906 годовъ и съ новѣйшей землеустроительной правительственной политикой.

Нужно отдать справедливость земству и правительству: они увеличили агрономическую дѣятельность въ огромной степени и количество агрономовъ, инструкторовъ, спеціалистовъ по разнымъ отраслямъ сельскаго хозяйства превышаетъ теперь 5 тысячъ человѣкъ. Насколько, однако, удовлетворена потребность населенія въ агрономической помощи? По свѣдѣніямъ Управленія Земледѣлія и Землеустройства, къ 1913 году 1 представитель агрономическаго персонала приходился на 12 тысячъ сельскаго населенія и на 16.4 тысячъ десятинъ посѣва. По отдѣльнымъ губерніямъ это отношеніе измѣнялось слѣдующимъ образомъ [1]):

---

[1]) Кал.-Спр. Земск. Дѣятеля 1914 г., стр. 164. Правительственный персіоналъ не принятъ во вниманіе, т. к. среди независимыхъ отъ земства правительств. чиновниковъ насчитывалось только 71 инспекторъ сельск. хозяйства и 184 агронома землеустр. комиссій.

На 1 представит. агрономич. персонала приходилось.

ГУБЕРНІИ.	Тысячъ сельск. насел.	Тысячъ дес. посѣва.	ГУБЕРНІИ.	Тысячи сельск. населен.	Тысячъ десят. посѣва.
Олонецкая . .	6,1	2,0	Тульская . .	15,4	11,6
Петроградская .	7,7	2,5	Пермская . .	15,9	10,4
Ярославская .	8,0	3,5	Самарская . .	16,6	23,1
Харьковская .	9,8	8,0	Калужская .	16,9	8,0
Владимірская.	11,5	5,6	Вологодская .	17,0	7,3
Костромская .	11,5	6,2	Екатеринослав.	17,0	19,8
Саратовская .	11,6	13,4	Орловская . .	17,1	11,1
Московская .	11,9	13,4	Уфимская . .	18,7	15,4
Полтавская .	12,1	8,0	Смоленская .	19,4	10,0
Херсонская .	12,5	18,7	Черниговская.	19,4	10,3
Пензенская .	13,1	11,5	Курская . .	19,8	13,9
Бесарабская .	13,3	14,4	Вятская . . .	20,6	18,3
Псковская . .	13,4	7,2	Казанская . .	20,8	15,9
Нижегородская.	13,9	8,0	Тамбовская .	21,1	15,0
Тверская . .	14,0	5,7	Симбирская .	21,7	16,5
Новгородская.	15,0	6,2	Воронежская .	24,8	20,0
Таврическая .	15,3	27,3	Рязанская . .	34,1	18,2
			Въ среднемъ . .	12,0	16,5

Такимъ образомъ, промышленныя и богатыя губерніи идутъ впереди губерній земледѣльческихъ. Между тѣмъ, кому агрономическая помощь болѣе необходима, какъ не центральнымъ земледѣльческимъ губерніямъ, гдѣ паденіе производительныхъ силъ наблюдаются въ особенно сильной степени? Если принять за норму для представителей агрономическаго персонала тѣ же 10 тысячъ человѣкъ, что и для врача, то окажется, что норма осуществлена только въ четырехъ губерніяхъ. Количество же приходящейся на одного агронома посѣвной площади играетъ второстепенную роль, какъ вслѣдствіе существованія

крупныхъ имѣній, не нуждающихся въ земской агрономіи, такъ и вслѣдствіе того, что агроному приходится имѣть дѣло почти исключительно съ людьми, исполняющими его совѣты.

Задача земской агрономіи колоссальна, даже безотносительно къ тѣмъ цѣлямъ, которыя были поставлены ея создателями. Со одной стороны, земская, и вообще общественная, агрономія стремится увеличить производительность земли до максимальныхъ, допускаемыхъ наукой и рынкомъ, предѣловъ; съ другой стороны, помощь оказывается агрономическимъ персоналомъ преимущественно мелкому трудовому крестьянскому хозяйству. Едва ли нужно доказывать, какое значеніе и для населенія и для земства играетъ развитіе производительныхъ силъ, съ примѣненіемъ научныхъ методовъ къ обработкѣ земли и переходомъ къ новымъ системамъ земледѣлія.

Однако, научная организація сельскаго хозяйства требуетъ огромнаго штата спеціалистовъ, дифференціація которыхъ можетъ расти до безконечности. Садоводство, огородничество, пчеловодство, луговодство, скотоводство, рыбоводство, гидротехника, культура болотъ, меліораціи и т. п.—все это требуетъ отъ земства огромныхъ затратъ и все болѣе увеличивающагося штата спеціалистовъ и инструкторовъ. Возникаетъ необходимость въ планомѣрномъ устройствѣ опытныхъ и показательныхъ полей, въ организаціи питомниковъ и случныхъ пунктовъ и т. д., и. т. д. Несмотря на всю быстроту увеличенія земскихъ затратъ на подобныя цѣли, потребности растутъ настолько сильно, что удовлетворить ихъ при современномъ состояніи земскихъ финансовъ, даже при правительственныхъ субсидіяхъ, въ теперешнихъ размѣрахъ, не представляется возможнымъ.

Задачи земскаго агронома въ высшей степени трудны и разнообразны: прежде всего онъ—пропагандистъ, лекторъ, агитаторъ, учитель; его задача—перевоспи-

тать широкіе круги коснаго деревенскаго населенія и заставить ихъ перейти къ интенсификаціи сельскаго хозяйства. Успѣшное исполненіе этой задачи выполнимо только при приближеніи агронома къ земледѣльцу; практически—при развитіи участковой агрономіи. Въ этомъ отношеніи за послѣдніе годы сдѣланъ крупный шагъ впередъ; если въ 1906 году насчитывалось всего 10 участковыхъ агрономовъ, то въ 1912 году ихъ было уже 1139.

Вторая задача общественной агрономіи — чисто организаціоннаго характера. Агрономъ долженъ создать нѣкоторую организованную периферію, способную не только воспринять научные взгляды, но и помогать агроному практически проводить ихъ въ жизнь. Отсюда—организація многочисленныхъ сельскохозяйственныхъ обществъ и кооперативныхъ объединеній.

Въ настоящее время качественный ростъ агрономіи далеко отсталъ отъ ея количественнаго роста: не говоря уже о крайней недостаточности опытныхъ земскихъ учрежденій (не болѣе 85—95) [1]), недостаточная практическая подготовка земскихъ агрономовъ, при обнаружившемся внезапно огромномъ спросѣ на нихъ, дѣлаетъ ихъ часто недостаточно подходящими для занятія столь отвѣтственной должности. Такъ, въ 1912 году, по оффиціальнымъ свѣдѣніямъ, агрономическаго персонала съ высшимъ образованіемъ насчитывалось всего 20,6%, со среднимъ—21,6%, съ низшимъ—52,7%, наконецъ съ домашнимъ—4,5% [2]). Если при этомъ принять во вниманіе короткое время пребыванія агронома на одномъ мѣстѣ, то окажется, что и подготовленный спеціалистъ, не успѣвшій приспособиться къ мѣстнымъ условіямъ, много теряетъ въ смыслѣ своей полезности для мѣстнаго населенія.

---

[1]) Кал.-Спр. земск. дѣят. 1913 г., стр. 116—125; 1914 г. стр. 126.
[2]) Кал.-Спр. Земск. Дѣятеля 1912 г., стр. 159.

Въ тѣсной связи съ земской агрономіей находится и экономическое содѣйствіе крестьянству. До сихъ поръ земство оказывало эту помощь въ двухъ основныхъ формахъ: или въ видѣ своихъ собственныхъ посредническихъ операцій, или въ видѣ поддержки крестьянскихъ, главнымъ образомъ, кредитныхъ кооперативовъ. Что касается посреднической дѣятельности земства, то она выражается въ устройствѣ сельскохозяйственныхъ и кустарныхъ земскихъ складовъ. Отпускъ этихъ складовъ ежегодно возрастаетъ: такъ, въ 1900 году было продано на 4.128 тыс. руб., въ 1904 году—на 7,2 милл. руб., въ 1911 г.—16,4 милл. руб. При этомъ въ 1911 году кровельнаго желѣза было продано на 3,9 милл. руб., сортоваго желѣза на 437 тыс. руб., с.-х. машинъ и орудій—на 12,0 милл. рублей.

По своему обороту земскіе склады различныхъ губерній въ 1914 году распредѣлялись слѣдующимъ образомъ:

ГУБЕРНІИ.	Оборотъ с.-х. складовъ въ тысячахъ р.	На 1 душу сельск. насел.	ГУБЕРНІИ.	Оборотъ с.-х. складовъ въ тысячахъ р.	На 1 душу сельск. насел.
Херсонская .	1.063	41	Пермская . .	800	22
Саратовская .	941	35	Самарская . .	774	22
Екатерннослав.	964	34	Воронежская .	691	21
Орловская . .	768	32	Смоленская .	362	19
Харьковская .	891	31	Московская. .	314	19
Уфимская . .	884	31	Тамбовская .	540	17
Владимірская.	540	31	Бесарабская .	368	17
Пензенская .	497	30	Симбирская .	328	17
Казанская . .	735	27	Калужская .	227	17
Полтавская .	810	24	Нижегородская.	315	16
Костромская .	391	24	Тульская . .	735	15
Курская . .	665	23	Черниговская	363	13

ГУБЕРНІИ.	Оборотъ с.-х. складовъ въ тысячахъ р.	На 1 душу сельск. насел.	ГУБЕРНІИ.	Оборотъ с.-х. складовъ въ тысячахъ р.	На 1 душу сельск. насел.
Рязанская . .	302	13	Ярославская .	102	9
Тверская . .	227	10	Вологодская .	110	8
Таврическая .	155	10	Псковская . .	68	5
Новгородская.	150	10	Петроградская	38	5
Олонецкая . .	43	10			
Вятская . . .	277	9	Итого . .	16412	—

Наибольшее значеніе для населенія дѣятельность земскихъ сельскохозяйственныхъ складовъ имѣетъ въ черноземныхъ губерніяхъ; промышленныя же губерніи обслуживаются сельскохозяйственными складами сравнительно слабо.

Что касается помощи кооперації, то она оказывается въ видѣ основанія земскихъ кассъ мелкаго кредита, помогающихъ кредитнымъ кооперативамъ и отдѣльнымъ лицамъ. На 1 іюля 1912 г. дѣйствовало 130 земскихъ кассъ мелкаго кредита; на 1 же января того же года было 107 земскихъ кассъ съ общимъ балансомъвъ 20,9 милліоновъ рублей [1]). Къ 1 октября 1914 г. числилось уже 221 касса. Другимъ видамъ кооперації матеріальная поддержка оказывается пока еще сравнительно слабо.

Если отъ разсмотрѣнія отдѣльныхъ сторонъ дѣятельности земства перейти къ тѣмъ относительнымъ суммамъ, которыя тратятся въ отдѣльныхъ губерніяхъ на экономическое содѣйствіе населенію (на 1 душу сельскаго

[1]) На 1-е янв. 1913 г. земскихъ кассъ было 148 съ балансомъ въ 44,9 мил. рублей, въ томъ числѣ собственныхъ капиталовъ 11 мил. привлеченыхъ со стороны 33 мил. руб. По одной кассѣ было въ губерніяхъ Вятской и Новгородской. Наибольшій балансъ даютъ кассы Бесарабск. губ. (11 мил. руб.) наименьшій Кириловская Новгор. губ. (3 тыс. руб.) Календ. для дѣят. мелк. кред. 1914 г., стр. 33.

населенія), то мы получимъ слѣдующія характерныя цифры для 1912 года. Промышленныя губерніи по суммѣ идутъ впереди губерній земледѣльческихъ.

Губерніи.	На 1 д. с. нас.	Губерніи.	На 1 д. с. нас.
Полтавская	55	Таврическая	21
Харьковская	50	Воронежская	20
Петроградская	47	Самарская	18
Екатеринославская	44	Казанская	17
Костромская	40	Калужская	16
Московская	39	Тамбовская	16
Олонецкая	36	Вологодская	15
Саратовская	35	Вятская	15
Курская	31	Смоленская	15
Нижегородская	31	Ярославская	15
Херсонская	31	Уфимская	13
Бесарабская	28	Пензенская	12
Черниговская	28	Симбирская	12
Тверская	23	Тульская	12
Пермская	22	Новгородская	6
Владимірская	22	Рязанская	6
Орловская	21		

Земледѣльческія Полтавская и Харьковская губерніи идутъ даже впереди промышленныхъ губерній; послѣднее же мѣсто занимаютъ губерніи или глухія сѣверныя или центрально-земледѣльческія.

7) Дороги, почта и телефоны.

Что Россія—«страна непроѣзжая», извѣстно было давно. Огромныя пространства, по которымъ проходили дороги, затрудняли улучшеніе послѣднихъ. И въ настоящее время, несмотря на длительную работу

по улучшенію путей сообщенія, россійскія дороги находятся въ первобытномъ состояніи. Едва ли нужно доказывать весь вредъ плохого состоянія дорогъ, вызывающаго затрудненіе сношеній, обмѣна, иногда даже административныхъ и общественныхъ функцій и т. д. Что, дѣйствительно, улучшеніе дорогъ составляетъ важную задачу органовъ мѣстныхъ самоуправленій, показываетъ примѣръ западныхъ странъ, гдѣ дороги, если не цѣликомъ шоссированы, то, во всякомъ случаѣ, удобны для передвиженій. Состояніе дорогъ заграницей служитъ масштабомъ и для Россіи, а въ частности и для земскихъ губерній.

Какъ же дѣло обстоитъ у насъ? Прежде всего, необходимо отмѣтить, что дороги находятся въ завѣдываніи министерства путей сообщенія (большинство шоссейныхъ) и министерства внутреннихъ дѣлъ. Въ земскихъ губерніяхъ дороги находятся въ завѣдываніи губернскихъ правленій и полиціи (проселочныя), частью земствъ, причемъ правительство отпускаетъ земствамъ на содержаніе шоссейныхъ дорогъ вѣдомства министерства путей сообщенія опредѣленныя ассигнованія. Въ 1913 году на дорожную повинность было ассигновано 16,3 милліоновъ рублей или 6,5% земскаго бюджета. Ясно, что хотя абсолютно сумма ассигнованій довольно велика, однако въ виду сравнительной рѣдкости населенія земскихъ губерній, многаго земство сдѣлать не могло.

Что же успѣли сдѣлать земства? И въ какомъ видѣ представляются земскія дороги въ настоящее время? Лучшимъ отвѣтомъ на этотъ вопросъ служатъ слѣдующія данныя о состояніи дорожнаго дѣла въ Россіи [1]). По этимъ даннымъ, различныя губерніи насчитывали слѣдующій % совершенно первобытныхъ, «естественныхъ» неулучшенныхъ дорогъ:

---

[1]) Цифры вычислены по «Ежегоднику Россіи» за 1912 г.

Губерніи.	% неулучшенныхъ дорогъ.	Общая дл. дорогъ вер.	Губерніи.	% неулучшенныхъ дорогъ.	Общая дл. дорогъ вер.
Воронежская	29,9	6865	Бесарабская	92,8	4999
Ярославская	35,2	1565	Саратовская	93,1	2075
Московская	43,0	2827	Полтавская	93,8	11559
Харьковская	43,1	4225	Пензенская	94,9	2833
Пермская	44,4	5542	Вятская	95,8	4155
Курская	52,0	1907	Казанская	95,8	2380
Екатериносл.	59,2	4683	Орловская	96,0	4747
Симбирская	65,5	7311	Рязанская	97,2	3681
Петроград.	72,1	3174	Тамбовская	97,2	3368
Тверская	81,4	2847	Смоленская	98,4	2669
Тульская	82,8	17605	Самарская	99,0	7799
Калужская	84,1	2161	Псковская	99,1	28414
Владимірская	85,5	2807	Новгородская	99,2	3943
Нижегородск.	87,7	3585	Вологодская	99,3	6019
Черниговская	89,5	3524	Херсонская	99,9	40977
Таврическая	89,9	11044	Олонецкая	100	10406
Костромская	92,1	3628			
Уфимская	92,1	4345	Итого		229650

Только въ 5 губерніяхъ улучшенныхъ дорогъ было больше половины; больше 10% улучшенныхъ дорогъ насчитывалось лишь въ 16 земствахъ; остальныя земства тонули въ грязи въ теченіе 50 лѣтъ и до сихъ поръ не выбрались изъ нея. И, если мѣстности съ каменистой или песчаной почвой могли хоть до нѣкоторой степени мириться съ «бездорожьемъ», то мѣстности черноземныя или съ суглинной почвой переживаютъ въ истинномъ смыслѣ этого слова «дорожную трагедію».

Данныя послѣдняго времени (1913) о дорожномъ дѣлѣ въ земствахъ даютъ слѣдующую картину состоянія дорогъ въ земскихъ губерніяхъ.

[3]) Кал.-Спр. Земск. Дѣятеля 1915 г., стр. 111, 114.

Губерніи.	Всего въ вер.	неулучш. въ вер.	шоссиров. въ вер.	улучш. въ вер.
Бесарабская	5026	4876	370	1586
Владимірская	4044	2521	505	2016
Вологодская	6634	6619	61	2922
Воронежская	6948	6867	135	4675
Вятская	5874	5830	268	2337
Екатеринославск.	6439	6439	90	1421
Казанская	7561	7438	361	3621
Калужская	2551	2308	271	—
Костромская	4420	3422	382	2389
Курская	4600	4375	182	3248
Московская	3188	2373	1455	162
Нижегородская	2497	2371	218	1799
Новгородская	4094	2930	421	610
Олонецкая	7293	4740	—	2869
Орловская	4981	4408	140	4268
Пензенская	2566	2554	126	2428
Пермская	6326	6257	35	3257
Полтавская	11965	11965	420	9965
Псковская	2722	2396	255	1918
Рязанская	2200	2129	22	—
Самарская	5007	5007	87	70
Петроградская	5625	4338	1302	1112
Саратовская	3377	3377	151	3226
Симбирская	3318	2910	203	2547
Смоленская	2775	2480	57	875
Таврическая	6017	5412	384	3651
Тамбовская	3349	3349	148	2681
Тверская	2772	2230	315	1915
Тульская	3026	2740	315	2425
Уфимская	4504	4497	200	2056
Харьковская	3411	3369	248	1908
Херсонская	13485	13485	174	1771
Черниговская	6788	6595	185	1992
Ярославская	1860	1777	361	1144

Во всѣхъ земскихъ губерніяхъ дороги съ каменной одеждой въ 1895 году равнялись 2788 верстамъ, въ 1901 г.—4777 верстамъ и въ 1910 году 10060 верстамъ.

Такимъ образомъ, только для того, чтобы приблизиться въ дорожномъ отношеніи къ западнымъ странамъ, земствамъ необходимо затратить массу средствъ, труда и энергіи.

Въ области средствъ сношеній, земство не ограничивается однимъ дорожнымъ дѣломъ. Во многихъ мѣстахъ оно организовало собственную почту и провело земскіе телефоны.

Что касается земской почты, то, по существу, ея устройство—не дѣло земства: почта—централизованное учрежденіе, и потому это дѣло можетъ вѣдать только все государство. Однако, въ Россіи почта до самаго послѣдняго времени чрезмѣрно преслѣдовала фискальныя цѣли и въ погонѣ за высокой прибылью оставляла безъ вниманія слабо заселенныя мѣста. Этимъ объясняется страшная потребность въ почтовыхъ учрежденіяхъ въ деревнѣ и ихъ огромный недостатокъ.

При такихъ условіяхъ земствамъ поневолѣ приходилось брать на себя задачу организаціи земской почты. Въ 1907 году земская почта существовала въ 245 уѣздахъ [1]) и потребовала расхода 532 тыс. рублей.

Пользованіе почтой во многихъ уѣздахъ является безплатнымъ; въ остальныхъ уѣздахъ съ отправителей и рѣже съ получателей взимается небольшая плата. Въ противоположность казенной почтѣ земская почта нигдѣ не служитъ источникомъ дохода.

По свѣдѣніямп анкеты Календаря справочника Земскаго Дѣятеля на 1915 г. земская почта существуетъ въ 94 уѣздахъ изъ 209, приславшихъ отвѣты, т. е. въ 49,9%. По даннымъ анкеты Воронежскаго

---

[1]) З. Д. 1911 г. № 23 стр. 1603.

уѣзднаго земства, земская почта въ 1907 году имѣлась въ 140 уѣздахъ (изъ 359), т. е. въ 40,0%.

Одно время земства серьезно увлеклись проведеніемъ телефоновъ, но затѣмъ они оставили подобныя стремленія; послѣднее время интересъ къ этому дѣлу снова усилился. Въ 1910 годувъ 92 уѣздахъ телефонная линія превышала 18 тысячъ верстъ, при длинѣ проводовъ превышающей 37 тысячъ верстъ и количествѣ аппаратовъ 5429 [1]). На устройство телефоновъ было затрачено свыше 2-хъ милліоновъ рублей. По даннымъ послѣдней анкеты Календаря-Справочника Земскаго Дѣятеля, къ 1 іюля 1914 года изъ 359 уѣздовъ староземскихъ губерній имѣютъ телефоны не меньше 109 и въ 10 сѣти сооружаются, что составляетъ 30% всего числа уѣздовъ. По приблизительному подсчету, общее протяженіе земскихъ линій не меньше 40 тысячъ верстъ, при протяженіи проводовъ въ 85 тысячъ верстъ, а числа аппаратовъ—15.000. Больше всего телефоновъ на югѣ; въ промышленныхъ же губерніяхъ телефоновъ гораздо меньше [2]). Такимъ образомъ, оказалось что земледѣльческія губерніи скорѣе почувствовали болѣе острую потребность въ телефонахъ,чѣмъ губерніи промышленныя. На самомъ дѣлѣ въ промышленныхъ губерніяхъ телефоны были нужны промышленникамъ, а они доступа въ земство почти не имѣли. Въ настоящее время разница все больше и больше сглаживается. Нужно думать, что въ ближайшемъ же будущемъ промышленныя губерніи пойдутъ впереди земледѣльческихъ въ общей массѣ.

8) Нѣкоторые итоги земской дѣятельности.

Въ теченіе своего пятидесятилѣтняго существованія земство мѣняло и личный составъ, и очередныя задачи своей дѣятельности.

---

[1]) Ibid. см. также Кал.-Спр. Земск. дѣят. 1912 г. стр. 162.
[2]) З. Д. 1914 г. № 19 стр. 1199.

Поставленное въ ненормальныя условія существованія, имѣющее мало средствъ въ своемъ распоряженіи, земство, естественно, не могло въ полной мѣрѣ развернуть свою дѣятельность. Однако, сопоставленіе дѣятельности западныхъ коммунъ съ русскимъ земствомъ за одинъ и тотъ же промежутокъ времени показало бы намъ, что земства, даже въ сравненіи съ западно-европейскимъ масштабомъ, сдѣлали не такъ уже мало; учитывая же русскія условія для ихъ дѣятельности, приходится признать результаты еще болѣе значительными,—не столько, правда, въ количественномъ отношеніи, сколько въ отношеніи выработки методовъ работы и организаціи мѣстнаго хозяйства.

На основаніи предшествующаго разсмотрѣнія отдѣльныхъ сторонъ дѣятельности земства, можно сдѣлать нѣкоторые общіе выводы, касающіеся результатовъ земской работы по отдѣльнымъ губерніямъ. Конечно, исчерпывающія заключенія можно было бы сдѣлать только на основаніи поуѣзднаго анализа, но характеристика разныхъ типовъ земствъ можетъ быть дана и на основаніи губернскаго анализа.

Въ приводимой ниже таблицѣ земства, на основаніи ранѣе приводившихся нами данныхъ за послѣдніе годы, расположены въ порядкѣ обслуженности учрежденіями и работниками приходящимися на 1 жителя [1]).

---

[1]) Установленіе послѣдовательности губерній по обслуженности земствомъ въ разныхъ отношеніяхъ задача столь же интересная, сколь и трудная. Она можетъ быть разрѣшена лишь соотвѣтствующимъ учетомъ продуктивности затратъ и качества, работы, что этой таблицей не достигается. *Б. Веселовскій.*

Мѣсто губерніи:

ГУБЕРНІИ.	По бюджету на 1 жителя.	По медицинѣ, (врачъ на тыс. населенія.)	По народному образованію (школа на тыс. населенія.)	По ветеринар. (1 ветер. на тыс. голеката)	По агрономіи (1 агрономъ на тыс. сел. нас.)
Петроградская . .	1	3	1	1	2
Московская . . .	2	1	2	2	8
Олонецкая . . .	3	2	13	13	1
Екатеринославская.	4	25	3	9	23
Харьковская . . .	5	11	14	5	4
Костромская . . .	6	6	17	7	6
Полтавская . . .	7	14	26	19	9
Херсонская . . .	8	15	21	4	10
Тверская	9	10	4	33	15
Владимірская. . .	10	5	5	6	5
Пермская	11	26	20	34	19
Таврическая . . .	12	7	8	11	17
Вологодская . . .	13	20	28	32	22
Ярославская . . .	14	9	9	8	3
Вятская	15	33	27	31	29
Бесарабская . . .	16	30	31	17	12
Курская	17	18	23	12	28
Нижегородская . .	18	24	16	3	14
Калужская	19	13	10	23	21
Новгородская . . .	20	8	11	30	16
Воронежская . . .	21	27	18	14	33
Самарская	22	21	19	15	20
Уфимская	23	34	34	26	25
Саратовская . . .	24	4	7	20	7
Тамбовская . . .	25	22	25	18	31
Тульская	26	19	6	22	18
Псковская	27	12	30	29	13
Смоленская . . .	28	16	12	27	26
Черниговская . .	29	17	22	28	27

Мѣсто губерніи:

ГУБЕРНІИ.	По бюджету на 1 жителя	По медицинѣ. (врачъ на тыс. населенія.	По народному образованію (школа на тыс. населенія.)	По ветеринар. (1 вет. р. на тыс.гол. скота)	По агрономіи (1 агрономъ на тыс. сел. нас.)
Рязанская	30	23	15	25	34
Пензенская . . .	31	31	29	24	11
Симбирская . . .	32	28	33	10	32
Орловская	33	29	24	16	24
Казанская	34	32	32	21	30

Какъ уже раньше намъ приходилось указывать, наиболѣе богатыя по бюджету губерніи въ то же время въ большинствѣ случаевъ являются и наиболѣе промышленными. Въ зависимости отъ этого основного фактора мѣняются и остальные. Конечно, въ земствѣ сталкивается такое огромное количество противоположныхъ взаимодѣйствій, что нерѣдко основной факторъ оказывается измѣненнымъ или парализованнымъ. Густота или рѣдкость населенія, большее или меньшее пространство губерніи, соціальный составъ земскихъ гласныхъ, преемственность работъ въ земствѣ, наконецъ, качества лицъ, стоящихъ во главѣ исполнительнаго механизма —все это играло извѣстную роль въ земской дѣятельности, но только въ качествѣ к о р р е к т и в а. Основнымъ факторомъ все-таки являлось развитіе производительныхъ силъ данной губерніи.

Дѣйствительно, обращаясь къ разсмотрѣнію «культурности» отдѣльныхъ земскихъ губерній, мы не можемъ не замѣтить рѣзкой разницы между первыми десятью и послѣдними десятью губерніями. Наилучше поставлено, въ цѣломъ, земское дѣло въ столичныхъ губерніяхъ, подъ вліяніемъ близости къ огромнымъ экономическимъ и культурнымъ центрамъ. Слѣдомъ за ними

идутъ губерніи: Харьковская, Костромская, Владимірская, Ярославская, Таврическая и Саратовская. Сюда же слѣдуетъ причислить и Екатеринославскую губернію, такъ какъ ея отсталость въ медицинѣ объясняется существованіемъ многочисленныхъ горнозаводскихъ и промышленныхъ лечебницъ, не принимавшихся во вниманіе при расчетѣ. При этомъ, въ высшей степени характерно, что стоящія по бюджету д а л ь ш е промышленныя губерніи оказались по развитію различныхъ земскихъ учрежденій стоящими р а н ь ш е губерній земледѣльческихъ.

Совсѣмъ другую картину наблюдаемъ мы на противоположной сторонѣ, гдѣ скопились преимущественно земледѣльческія черноземныя губерніи, съ пониженнымъ развитіемъ производительныхъ силъ, отсутствіемъ индустріи, разореннымъ крестьянствомъ и господствомъ всецѣло помѣщичьяго класса. Таковы, въ особенности, губерніи: Рязанская, Пензенская, Симбирская Орловская и Казанская. Всѣ эти губерніи стоятъ на послѣднемъ мѣстѣ по развитію отдѣльныхъ сторонъ земской дѣятельности, и, въ особенности, главнѣйшихъ.

Итакъ, въ тѣхъ губерніяхъ, въ которыхъ на душу населенія приходится больше средствъ, гдѣ сильнѣе населеніе индустріализировано, и гдѣ развитіе производительныхъ силъ достигаетъ высшей степени—результаты земской дѣятельности гораздо болѣе ощутительны, чѣмъ въ остальныхъ губерніяхъ. Но въ развитіи производительныхъ силъ—естественное состояніе каждой губерніи; слѣдовательно, за исключеніемъ нѣкоторыхъ паталогическихъ случаевъ, первенство болѣе промышленныхъ губерній и впредь явится неизбѣжнымъ. При существованіи однороднаго для всей страны земскаго положенія земледѣльческія губерніи, съ малой дифференціаціей населенія по занятіямъ, никогда не догонятъ дифференцированныхъ, а, слѣдовательно, и болѣе силь-

ныхъ экономически промышленно-земледѣльческихъ губерній (ибо въ Россіи чистыхъ промышленныхъ губерній нѣтъ).

Противъ выставленныхъ положеній могутъ быть возраженія съ трехъ точекъ зрѣнія: 1) можно указать на неодинаковое наслѣдство, полученное земствами въ самомъ началѣ ихъ дѣятельности; 2) не вся работа въ опредѣленной отрасли дѣлается исключительно земствомъ (церковно-приходскія школы, землеустроительная агрономія и т. п.); 3) все сказанное выше относится только къ обслуженности населенія извѣстными учрежденіями, т. е. къ элементу количественному; постановка же дѣла, т. е. сторона качественная, при этомъ не принимается во вниманіе.

Что касается наслѣдства, полученнаго земствами, то: 1) оно не было особенно велико абсолютно и во 2) за пятьдесятъ лѣтъ оно сдѣлалось величиной совсѣмъ ничтожной по сравненію съ земскими затратами. Аргументъ о правительственной дѣятельности также малоубѣдителенъ, такъ какъ наибольшую правительственную поддержку, особенно въ области народнаго образованія, получали какъ разъ наиболѣе богатыя и наиболѣе дѣятельныя земства.

Наконецъ, элементъ качественный съ очень большимъ трудомъ вкладывается въ рамки учета и сравненія. Какъ узнать, гдѣ школы, больницы, библіотеки, пріюты и т. п. учрежденія дѣйствуютъ лучше и гдѣ хуже? Единственнымъ способомъ узнать это было бы вычисленіе приходящихся на душу населенія средствъ по каждой изъ главной земскихъ отраслей дѣятельности въ отдѣльности. Однако, безспорный характеръ такое сравненіе губерній пріобрѣло бы только въ томъ случаѣ, если бы населеніе всѣхъ губерній въ равной степени обслуживалось различными земскими предпріятіями, и, слѣдовательно, если бы разница затратъ заключалась

только въ качествѣ услугъ. Тѣмъ не не менѣе подобное сравненіе можетъ быть показательнымъ, если его сопоставить съ обслуженностью населенія различными учрежденіями. На 1 человѣка въ различныхъ губерняхъ было слѣдующее различіе въ средствахъ употребляемыхъ на различныя потребности, обслуживаемыя земствомъ;

	Расходы:				
Губерніи.	Бюдж. на 1 ч.	Медиц. на 1 ч.	Нар. образование на 1 ч.	Ветеринар. на 1 гол. кр. ск.	Эконом. благ. на 1 челов. сельскаго нас.
Петроградская	1	3	1	2	3
Московская	2	1	2	1	6
Олонецкая	3	2	6	18	7
Екатеринославск.	4	5	5	3	4
Харьковская	5	7	7	4	2
Костромская	6	6	10	19	15
Полтавская	7	16	1	15	1
Херсонская	8	8	12	5	11
Тверская	9	4	11	29	14
Владимірская	10	14	8	7	16
Пермская	11	13	4	23	15
Таврическая	12	12	15	6	18
Вологодская	13	10	13	31	24
Ярославская	14	9	24	11	27
Вятская	15	26	9	28	25
Бесарабская	16	21	34	21	12
Курская	17	17	22	12	9
Нижегородская	18	15	18	8	10
Калужская	19	11	25	17	22
Новгородская	20	24	17	30	33
Воронежская	21	30	14	14	19
Самарская	22	18	28	16	20

Губерніи.	Бюдж. на 1 ч.	Медиц на 1 ч.	Нар. образованіе на 1 ч.	Ветеринар. на 1 тол. к. ск.	Эконом. благ. на 1 челов. сельскаго нас.
Уфимская	23	28	16	34	29
Саратовская	24	23	19	10	8
Тамбовская	25	20	27	9	23
Тульская	26	19	29	22	32
Псковская	27	27	26	32	28
Смоленская	28	29	21	33	26
Черниговская	29	32	20	27	13
Рязанская	30	31	23	24	34
Пензенская	31	25	30	26	30
Симбирская	32	22	33	13	31
Орловская	33	33	31	20	17
Казанская	34	34	32	25	21

Зависимость между бюджетомъ на 1 человѣка и затратами на отдѣльныя стороны земской дѣятельности здѣсь еще болѣе несомнѣнна. Такъ, конечно, и должно быть: ибо откуда же возьметъ бѣдное земство крупныя средства для удовлетворенія мѣстныхъ потребностей? Но если богатыя земства м о г у т ъ тратить на 1 человѣка крупныя суммы, то это значитъ, что и дѣло они могутъ поставить лучше качественно, чѣмъ земства бѣдныя. Живой тому примѣръ земства верхняго ряда по сравненію съ земствами нижняго ряда. Однако, есть земства хотя и мало обслуженныя земской помощью, но затрачивающія большія средства на душу населенія въ настоящее время: это земства крестьянскія—Вятское, Пермское, Вологодское и помѣщичье Полтавское земство. Но здѣсь, конечно, играетъ роль то обстоятельство, что крестьянскія земства послѣдняго времени представляютъ, по сравненію съ остальными земствами, совершенно иной типъ соціальной организаціи.

Итакъ: развитіе производительныхъ силъ есть основной и реальный базисъ для земской дѣятельности: всѣ же остальные факторы, при однородномъ земскомъ положеніи, играютъ второстепенную роль.

VI. Объединеніе земствъ.

Какъ органъ мѣстнаго самоуправленія, земство ограничено въ своей дѣятельности опредѣленными территоріальными границами. Однако, сплошь и рядомъ, для болѣе успѣшнаго исполненія какихъ-либо отдѣльныхъ задачъ нѣсколько земствъ должны дѣйствовать совмѣстно. Вполнѣ элементарно положеніе, что земства по ряду вопросовъ могутъ и должны объединяться. Но вслѣдъ за этимъ встаетъ вопросъ: гдѣ же границы этому объединенію? И не существуетъ ли въ самой жизни земствъ такихъ факторовъ, которые вызывали бы противорѣчіе интересовъ однихъ земствъ интересамъ другихъ? Вполнѣ понятно, что въ расходахъ всѣхъ земствъ, кромѣ расходовъ на экономическія мѣропріятія, никакого выраженія противорѣчій и столкновеній интересовъ различныхъ земствъ, конечно, быть не можетъ. Никакое земство не заинтересовано въ томъ, чтобы другое земство тратило меньше на медицину, народное образованіе, ветеринарію или общественное призрѣніе.

Совсѣмъ другое дѣло въ области экономическихъ мѣропріятій. Промышленныя предпріятія въ массѣ случаевъ расположены въ деревняхъ, а деревенское населеніе сплошь и рядомъ земледѣліемъ не занимается, особенно въ неземледѣльческомъ районѣ. Слѣдовательно, поскольку земства ассигнуютъ средства на экономическія мѣропріятія, постолько они рискуютъ

сами принять то или иное участіе въ столкновеніи между земледѣльческими и неземледѣльческими элементами деревни: напримѣръ, если земство земледѣльческой губерніи поддерживаетъ мелкихъ производителей, повышающихъ хлѣбныя цѣны, то оно м о ж е т ъ столкнуться съ земствомъ промышленнымъ, оказывающимъ мѣстному населенію поддержку въ закупкѣ имъ хлѣба. И обратно, промышленное земство м о ж е т ъ вступить въ антагонизмъ съ земледѣльческимъ, какъ возможнымъ потребителемъ индустріальныхъ издѣлій.

Однако, такія возможности можно предположить для Россіи только въ тенденціи развитія. По существу же земства гораздо больше имѣютъ общихъ интересовъ, чѣмъ противоположныхъ. Поэтому такъ настойчиво и раздавались во все время существованія земства призывы къ совмѣстной дѣятельности. Но эта дѣятельность можетъ выражаться въ двоякомъ видѣ: или земства собираются только на совѣщанія, гдѣ принимаютъ обязательныя (а иногда и необязательныя) для всѣхъ участвовавшихъ организацій резолюціи; или земства организуютъ для опредѣленныхъ цѣлей общій союзъ, имѣющій характеръ устойчивой организаціи.

Въ Россіи появились раньше земскія совѣщанія, изъ которыхъ первымъ по времени было состоявшееся въ 1871 году совѣщаніе 40 земскихъ дѣятелей изъ 25 губерній по вопросу объ уничтоженіи подушной подати.

Въ 1872 году Владимірское губ. собраніе ходатайствовалъ о разрѣшеніи общеземскаго зъѣзда, но удовлетворенія не получило. Въ 1876 г. было сдѣлано важное дѣло для объединенія земствъ: при вольно-экономическомъ обществѣ начали издаваться подъ редакціей проф. Андреевскаго «Земскіе Ежегодники», заключавшіе сводъ постановленій земскихъ собраній [1]). Съ

---

[1]) Б. Веселовскій. Ист. земства т. III. 227.

тѣхъ поръ объединеніе земствъ въ видѣ съѣздовъ и совѣщаній сдѣлало значительные успѣхи. Въ нашу задачу не входитъ изученіе исторіи земскаго объединенія. Замѣтимъ только, что кромѣ чисто-земскихъ съѣздовъ и совѣщаній, земскіе дѣятели объединяются, работая совмѣстно, въ спеціальныхъ совѣщаніяхъ, касающихся опредѣленныхъ отраслей народной жизни. Такъ, на кустарныхъ, сельскохозяйственныхъ, кооперативныхъ съѣздахъ, на съѣздахъ по народному образованію, общественному призрѣнію, техническихъ, врачебныхъ, ветеринарныхъ—вездѣ присутствуютъ делегаты отъ различныхъ земствъ, принимая участіе въ выносимыхъ этими съѣздами постановленіяхъ.

Послѣ 1905 года произошло такое разслоеніе земствъ, что говорить объ общихъ съѣздахъ, за исключеніемъ съѣзда 1907 года, конечно, не представлялось возможнымъ. Когда, однако,

земства стали на «дѣловую» точку зрѣнія, общеземскіе съѣзды возобновились. Изъ крупныхъ общеземскихъ совѣщаній за послѣдніе годы можно отмѣтить совѣщаніе представителей земствъ подъ предсѣдательствомъ начальника главнаго управленія по дѣламъ мѣстнаго хозяйства по вопросу объ улучшеніи земскихъ финансовъ, состоявшійся въ 1910 году, съѣздъ по народному образованію, состоявшійся въ августѣ 1911 г., и съѣздъ 1914 г. по общественному призрѣнію.

Многіе съѣзды, какъ спеціально земскіе, такъ и болѣе широкіе по своему составу, отмѣчали настойчивую необходимость въ постоянной общеземской организаціи. Такъ, съѣздъ представителей земствъ и городовъ по вопросамъ земскаго и городского строительства, состоявшійся въ апрѣлѣ 1911 г. въ Ярославлѣ, вынесъ, между прочимъ, такого характера резолюціи: «§ 8. Необходимо выяснить вопросъ о возможности группового или общаго с о г л а ш е н і я и самодѣятельности земствъ, въ цѣ-

ляхъ возможнаго удешевленія цѣнъ на цементъ, и в н ѣ з а в и с и м о с т и отъ правительственныхъ субсидій. § 9. Необходимо немедленно войти въ сношенія со всѣми губернскими земствами для выясненія мѣста, гдѣ желательно и возможно открытіе земскихъ цементныхъ заводовъ» [1]). Третій съѣздъ по кустарной промышленности принялъ слѣдующія резолюціи, рекомендующія объединеніе земствъ. § 16. Необходимы областные союзы земствъ, связанные общностью рынковъ сбыта. § 17. Необходимо общеземское объединеніе. § 23. Необходимо отыскивать заграничные рынки для сбыта кустарныхъ издѣлій [2]).

Областное совѣщаніе по животноводству, состоявшееся въ 1912 году въ Харьковѣ, признало желательнымъ соглашеніе земствъ сосѣднихъ губерній для покупки большихъ партій скота. Саратовское областное с.-х. совѣщаніе 1911 года приняло резолюцію рекомендующую земствамъ развивать широкую посредническую дѣятельность по объединенію закупокъ. Совѣщаніе признало необходимой широкую организацію союзовъ земствъ и объединеніе ихъ в о в с е р о с с і й с к і й с о ю з ъ п о з а к у п к ѣ с е л ь с к о х о з я й с т в е н н а г о и н в е н т а р я. Наконецъ, Уфимское общеземское совѣщаніе 1913 года постановило объединить дѣятельность земствъ въ книгоиздательскомъ дѣлѣ, учредивъ общеземское книгоиздательство и книгопродавческое товарищество примѣнительно къ существующимъ узаконеніямъ.

Вотъ далеко не полный обзоръ того, что было сдѣлано для объединенія земствъ. Идея объединенія земствъ встрѣтила самый сочувственный откликъ; къ сожалѣнію, въ виду отсутствія у насъ вполнѣ опредѣ-

---

[1]) К.-Спр. З. Д. 1913 г. стр. 69.
[2]) К.-Спр. 1914 г. стр. 81.

ленная законодательства о союзахъ[1]) «увѣнчать зданіе» земскихъ учрежденій путемъ общеземскаго постояннаго союза до сихъ поръ не удалось. Правда, въ Государственную Думу поступило 4 іюня 1913 года законодательное предположеніе о земскихъ и городскихъ союзахъ и съѣздахъ, но до сихъ поръ это предположеніе не двинулось съ мѣста.

Обращаясь къ дѣйствительно существовавшимъ организаціямъ земствъ, приходится констатировать ихъ сравнительную малочисленность. Изъ нихъ можно отмѣтить только перестраховочные земскіе союзы, областныя переселенческія организаціи, союзы для производства различныхъ закупокъ и общеземскую организацію. Перестрахованный союзъ былъ учрежденъ въ 1904 году 16 губернскими земствами съ цѣлью уравновѣсить убытки отдѣльныхъ земствъ по страхованію [2]). В ъ 1910 г о д у в ъ с о ю з ѣ о с т а л о с ь в с е г о 13 з е м с т в ъ, но затѣмъ къ нему стали примыкать и др. земства. Въ 1908 году въ Харьковѣ было совѣщаніе 8 губернскихъ земствъ по вопросу о созданіи южнорусскаго областного перестраховочнаго союза. Однако, соглашенія достигнуто не было. Гораздо жизненнѣе оказались земскія областныя переселенческія организаціи. Этихъ организацій—двѣ: южно-русская и центральная. Первая организовалась въ октябрѣ 1907 года во время перваго областного переселенческаго съѣзда въ Харьковѣ. Въ 1908 году былъ выработанъ уставъ южнорусскаго переселенческаго союза. Въ 1910 году въ составъ переселенческихъ организацій входило 7 губернскихъ земствъ. Другая переселенческая организація конструировалась въ 1909 году во главѣ съ Орловскимъ

[1]) Законъ 1906 г. легализовалъ лишь соглашенія земствъ для совмѣстной закупки необходимыхъ въ сельскомъ быту предметовъ. Затѣмъ законъ 1903 г. узаконилъ земскій перестраховачный союзъ

[2]) Б. Веселовскій. Ист. земства, т. II. 636; IV,

земствомъ и объединила 6 губернскихъ земствъ въ центральныхъ губерніяхъ. Значительнаго развитія эта организація не получила.

Развившіяся за послѣднее время объединенія земствъ для закупокъ нѣкоторыхъ орудій производства и сельскохозяйственныхъ предметовъ, находятся въ тѣсной связи съ дѣятельностью земскихъ сельскохозяйственныхъ складовъ, которые существовали въ 1911 году при 14 губернскихъ и 317 уѣздныхъ земствахъ. Впервые совмѣстная закупка сельско-хозяйственныхъ машинъ была произведена въ 1899 году, по иниціативѣ Орловскаго губернскаго земства для 40 земствъ центральнаго района на сумму 90 тысячъ рублей. Въ 1908 году при московской губернской земской управѣ былъ выработанъ проектъ общеземскаго союза для покупки кровельнаго желѣза. Въ 1913 году въ союзѣ участвовало 25 земствъ. За шесть лѣтъ союзъ пріобрѣлъ желѣза 12 милліоновъ пудовъ на сумму 25 милліоновъ рублей. Въ 1914 году капиталы союза выразились въ суммѣ 450 тысячъ рублей, изъ которыхъ оборотный капиталъ составлялъ 250 тысячъ рублей и запасный 190 тысячъ. Земскія продажныя цѣны были ниже рыночныхъ на 30—40 копѣекъ на пудъ [1]).

Кромѣ общаго земскаго союза, извѣстны областныя бюро, организованныя для той же цѣли. Такъ, Самарское бюро обслуживало преимущественно юго-восточный рынокъ; созданное въ 1910 году Харьковское бюро объединило Таврическое, Херсонское, Полтавское, Екатеринославское и Харьковское губернскія земства, закупающія вообще очень много сельскохозяйственныхъ орудій. [2]) За послѣднее время организовался союзъ юго-западныхъ земствъ, во главѣ съ Кіевскимъ. Такимъ об-

---

[1]) Б. Веселовскій. Ист. земства, т. II. 636; IV.

[2]) Изв. Волынскаго губернскаго земства 1914 г. № 34 стр. 40.

разомъ, въ данной области земства выступили на очень широкую дорогу муниципализаціи закупокъ.

Оригинальнымъ объединеніемъ является тверской аптекарскій союзъ.

Аптекарскій складъ Тверского губернскаго земства открытъ въ 1889 году и выполняетъ въ значительной мѣрѣ общеземскую роль; въ 1910 году черезъ него производили закупки 5 губернскихъ и 74 у. Земствъ не Тверской губерніи, а также нѣкоторыя городскія управленія. Отпускъ въ 1889 году равнялся 19341 рублей, а въ 1912 году 560926 руб. Въ 1912 году отпускъ распредѣлялся слѣдующимъ образомъ: земства Тверской губ.— 151500 руб. земства другихъ губерній ок. 547700 руб. разныя учрежденія 61700 [1]).

Однако, ни одна изъ указанныхъ организацій не была въ истинномъ смыслѣ этого слова общеземской. Общеземская организація возникла только во время русско-японской войны, съ спеціальной цѣлью—помощи раненымъ и больнымъ воинамъ. Дѣятельность организацій выразилась въ посылкѣ земскихъ отрядовъ на театръ военныхъ дѣйствій. Такіе отряды были посланы Тульскимъ, Орловскимъ, Черниговскимъ и Московскимъ земствами—всего въ числѣ 21 отряда. Поступила сумма 1 милл. 662 тыс. рублей, причемъ пожертвованія со стороны земствъ составили 124.772 рубля. Во время всей дѣятельности санитарно-врачебными отрядами было принято 50.835 раненыхъ и больныхъ. Израсходовано было за три года 581 тыс. рублей, причемъ получился остатокъ 664 тыс. руб. [2]).

Отсюда видно, что общеземская организація во время

---

[1]) Кал.-Спр. З. Д. 1915 г. стр. 109.

[2]) Общеземская организація на Дальнемъ Востокѣ, сост. Т. И. Полнеръ, т. I-II. Москва 1908-10, стр. 311.

войны проявила достаточно широкую дѣятельность [1]). Послѣ войны ей пришлось заняться помощью пострадавшимъ отъ неурожая.

Объединеніе земствъ на хозяйственной почвѣ показало, что у земствъ имѣются нѣкоторыя сходныя и вполнѣ реальныя цѣли. Насколько, однако, прочно такое объединеніе земствъ? И какія перспективы возникаютъ передъ растущимъ земскимъ объединеніемъ?

Прежде всего необходимо отмѣтить два разные характера дѣятельности земствъ: съ одной стороны, будучи сами потребителями, земства пытаются войти въ прямыя и непосредственныя сношенія съ производителями для удовлетворенія своихъ нуждъ; съ другой стороны, земства выступаютъ въ роли посредниковъ, конкуррируя съ частными торговцами и оказывая мѣстному населенію довольно большую услугу пониженіемъ цѣнъ на продукты.

Каковы же перспективы и тенденціи развитія того и другого вида земскихъ объединеній? Потребительныя закупки земства кореннымъ образомъ отличаются отъ его посредническихъ закупокъ. Въ то время, какъ въ первомъ случаѣ у земства имѣется вполнѣ устойчивый и опредѣленный рынокъ, и, слѣдовательно, потребленіе уже заранѣе о п р е д ѣ л я е т ъ сбытъ, во второмъ случаѣ, подъ вліяніемъ необходимости бороться съ частными конкуррентами, земства выступаютъ на о т к р ы т о м ъ рынкѣ, какъ равноправные съ другими, продавцы. Слѣдовательно, потребительныя объединенія земствъ находятся въ гораздо болѣе благопріятныхъ условіяхъ, чѣмъ посредническія объединенія. И при возможности образованія широкой земской организаціи земства въ первую очередь объединятъ свои потребительныя закуп-

[1]) Какъ извѣстно, во время настоящей войны общеземскій союзъ объединилъ всѣ губернія земства, за исключеніемъ Курскаго.

ки. Такимъ образомъ возможна муниципализація аптечнаго дѣла, съ полнымъ устраненіемъ посредниковъ, муниципализація выработки матеріаловъ для земскихъ построекъ и зданій (цементные и др. заводы), муниципализація книжнаго дѣла и т. д.

Но это будетъ муниципализація первой очереди, не касающаяся самого процесса производства продуктовъ. За этой муниципализаціей неизбѣжно слѣдуетъ муниципализація самого процесса производства продуктовъ. Посколько земскій союзъ является самымъ крупнымъ покупателемъ на рынкѣ, съ которымъ могутъ конкуррировать только синдикаты, и посколько ему не нужно отыскивать рынка, постолько онъ начинаетъ диктовать условія самимъ производителямъ въ нѣкоторыхъ отрасляхъ производства, угрожая самому ихъ существованію. Крайне характерное доказательство этого положенія можно было наблюдать на союзѣ земствъ по закупкѣ с.-х. машинъ и орудій, когда въ текущемъ году машиностроительный синдикатъ отказался дѣлать земствамъ выговоренную скидку [1]) и когда въ земствахъ возникъ вопросъ о полномъ освобожденіи отъ власти синдиката. Въ подобномъ случаѣ объединенныя земства имѣютъ возможность, благодаря власти надъ рынкомъ, перейти къ самостоятельному производству, имѣя передъ собой въ качествѣ покупателей огромное количество жителей деревни.

Наконецъ, логическое завершеніе земской муниципализаціи представляетъ производство матеріаловъ и средствъ производства. Союзъ земствъ можетъ для производства построекъ имѣть свои цементныя и кирпичныя предпріятія, лѣсопильни, желѣзодѣлательные заводы, рудники; для своего книгоиздательства—типографіи, бумажныя фабрики и словолитни;

[1]) О земствахъ и синдикатахъ. См. очень интересную статью А. Никитскаго. „З. Д." 1914 г. № 11—12.

для аптечнаго дѣла—лабораторіи и т. п. предпріятія. Въ этомъ случаѣ, если интересы земствъ совпадаютъ съ интересами городовъ, какъ потребителей, они могутъ объединяться въ общій союзъ, что еще болѣе увеличитъ ихъ экономическую мощь.

Такимъ образомъ, передъ нами огромный планъ экономическаго земскаго объединенія, который приводитъ земства къ высшей формѣ общественнаго производства, минуя производство индивидуальное. Какъ нетрудно видѣть, объединеніе здѣсь идетъ по тому же плану, какъ и въ кооперативныхъ организаціяхъ: не отъ производства идутъ къ потребленію, а, наоборотъ, отъ организованнаго потребленія къ организованному общественному производству. Это—огромный планъ муниципализаціи хозяйства, который логически вытекаетъ изъ самой постановки вопросовъ земскаго объединенія. Пожалуй, такого рода объединенная дѣятельность можетъ быть опредѣлена, какъ дѣятельность «муниципальной кооперації», поскольку, съ одной стороны, въ качествѣ субъектовъ этой дѣятельности выступаютъ публично-правовыя организаціи, и поскольку,—съ другой стороны, они достигаютъ своихъ цѣлей путемъ свободнаго соглашенія между собою.

Наконецъ, дѣлая логическіе выводы изъ дальнѣйшихъ шаговъ объединенныхъ земствъ, выступающихъ на открытомъ рынкѣ въ видѣ посредниковъ, конкуррирующихъ съ другими посредниками, мы и здѣсь наталкиваемся на указанныя три ступени объединенія. Но въ противоположность дѣятельности земствъ для удовлетворенія собственныхъ потребностей, работа на открытый рынокъ ведетъ къ безконечному увеличенію земскихъ задачъ. Ибо, если объединенное земство беретъся удовлетворять одну какую-нибудь потреб-

ность жителей, то нѣтъ никакого логическаго основанія отказываться отъ удовлетворенія другихъ аналогичныхъ потребностей. Съ другой стороны, работа на открытый рынокъ требуетъ затратъ большого капитала на веденіе дѣла въ крупныхъ размѣрахъ и потому недоступна безъ первоначальныхъ большихъ складочныхъ капиталовъ и широкаго кредита союзу земствъ.

Это, естественно, отодвигаетъ данную работу на задній планъ земской дѣятельности. Во всякомъ случаѣ, дальнѣйшее проведеніе въ жизнь земскаго объединенія выдвигаетъ задачу о б ъ е д и н е н і я цѣлаго ряда производствъ, причемъ земствамъ въ данномъ случаѣ надлежитъ идти рука объ руку съ деревенскими кооперативами и ихъ союзами, съ одной стороны, и съ союзами городовъ,—съ другой.

Какія же слѣдствія вытекаютъ изъ организаціи земствами собственныхъ предпріятій? Во 1) земства въ условіяхъ современнаго общества, какъ предприниматели, должны выдавать нормальную на рабочемъ рынкѣ заработную плату, а не полный продуктъ труда, т. е. въ той или иной мѣрѣ извлекать прибавочную стоимость изъ служащихъ въ самомъ процессѣ производства; во 2) даже продавая товары ниже обычныхъ рыночныхъ цѣнъ и выступая на рынкѣ въ качествѣ конкуррента частныхъ предпринимателей, земскіе союзы облагаютъ жителей н о в ы м ъ к о с в е н н ы м ъ н а л о г о м ъ, получающимся изъ прибылей и идущимъ на удовлетвореніе земскихъ нуждъ. Этимъ способомъ распредѣленія поступленій (доходовъ) земства, какъ публично-правовыя организаціи, кореннымъ образомъ отличаются отъ частно-правовыхъ организацій, каковыми являются кооперативы, р а с п р е д ѣ л я ю щ і е полученныя сбереженія между своими членами [1]). Налогъ, собираемый

[1]) Конечно, земства могутъ брать за продаваемые продукты ихъ дѣйствительную стоимость. Но, не говоря уже о

земствами такимъ путемъ, можетъ быть выше или ниже; но нѣтъ никакихъ объективныхъ основаній отрицать возможность значительнаго увеличенія земскихъ доходовъ этого рода за счетъ другихъ, прямыхъ налоговъ и поступленій.

Такимъ образомъ, кооперативно-муниципальное объединеніе земствъ преслѣдуетъ три задачи: организацію потребленія, организацію обмѣна и организацію производства. Нельзя сомнѣваться въ томъ, что въ современномъ земствѣ осуществленіе этихъ задачъ почти невозможно. Недостаточное пониманіе земскихъ интересовъ, съ одной стороны, и финансовый кризисъ земствъ, при отсутствіи широкаго земскаго кредита,—съ другой, препятствуютъ развитію хозяйственныхъ объединеній земствъ. Однако объединеніе промышленниковъ въ синдикаты, для созданія монопольнаго положенія на рынкѣ, толкаетъ къ объединенію и земства. Естественно, что сельскіе хозяева, какъ предприниматели, заинтересованы въ пониженіи цѣнъ, вздуваемыхъ синдикатами. А для этого есть только одно средство—объединеніе. Въ этомъ смыслѣ помѣщикъ можетъ объединиться съ крестьяниномъ противъ промышленника; и въ этомъ смыслѣ потенціально антагонистичны другъ другу земства промышленныя и земледѣльческія. Поэтому, въ предѣлѣ можно мыслить всѣ земства объединенными и владѣющими большинствомъ промышленныхъ предпріятій для удовлетворенія потребностей сельскохозяйственнаго населенія.

Объединеніе земствъ не противорѣчитъ ихъ непосредственнымъ и прямымъ цѣлямъ: и то, что съ каждымъ годомъ все большее количество земствъ обращаютъ вни-

---

трудности давленія земскихъ цѣнъ на общій рынокъ, земства не имѣютъ никакихъ основаній поступать иначе, чѣмъ города, облагающіе горожанъ косвеннымъ налогомъ въ видѣ платы за пользованіе предпріятіями.

маніе на хозяйственныя мѣропріятія, показываетъ, что постепенно эта задача выдвигается на видное мѣсто. А разъ это такъ, то нѣтъ ничего невозможнаго въ послѣдовательной муниципализаціи цѣлаго ряда отраслей хозяйства: ибо, если государство уже теперь національзируетъ внѣшнія средства производства и транспорта, то почему же объединенныя муниципіи не могутъ съ равнымъ успѣхомъ выполнить, при благопріятныхъ условіяхъ, подобнаго же рода задачу?

V. Земское движеніе.

Съ самаго начала своей дѣятельности земство очутилось въ затруднительномъ положеніи:

, оно было вызвано къ жизни при этомъ строѣ и входило, какъ часть, въ систему государственныхъ установленій, собирая налоги съ населенія и расходуя ихъ на мѣстныя нужды. Оно не было построено по системѣ той строгой іерархіи, по которой были построены остальныя учрежденія, но, вмѣстѣ съ тѣмъ, къ его рѣшеніямъ прислушивались, какъ къ полуоффиціальному учрежденію, съ его мнѣніями въ этой именно мѣрѣ считались. Представители земства вынуждались къ выясненію своего самостоятельнаго отношенія къ вопросамъ политическаго характера, выходя этимъ самымъ за предѣлы предоставленной имъ компетенціи.

земцы были скорѣе охранителями «устоевъ», чѣмъ ихъ

разрушителями. Тамъ, гдѣ они защищали стремленія помѣстнаго дворянства, они имѣли подъ собой твердую почву въ средѣ помѣщиковъ; тамъ же, гдѣ они пытались проводить принципы либерализма, они были долгое время безпочвенны. Земскіе дѣятели стояли вдали отъ наиболѣе крупнаго въ то время теченія русской общественной мысли и отозвались на движеніе конца 70-хъ и начала 80-хъ годовъ лишь десятками патріотическихъ адресовъ. Въ 1878 году 12 уѣздныхъ и 14 губернскихъ земствъ выражали въ адресахъ готовность бороться съ террористами и съ «корнемъ вырвать зло». Котельническое земство писало въ своемъ адресѣ «о безумцахъ, помраченныхъ невѣріемъ и лжеученіями... Горсть этихъ изверговъ,—слѣдовало дальше въ адресѣ,—которыхъ презираетъ русское общество, не найдетъ сочувствія» [1]).

Послѣ рѣчи Александра II въ 1878 году о благоразуміи общества адреса были посланы 39 земствами; послѣ покушенія 1879 года адреса послали 10 губернскихъ и 17 уѣздныхъ земствъ. При этомъ во всѣхъ подобныхъ адресахъ, за исключеніемъ Тверского и Черниговскаго, не было ничего либеральнаго. Въ это время, съ 1880 года появился «Земскій Союзъ», признавшій необходимость народнаго представительства и рекомендовавшій земствамъ начать петиціонную кампанію, но «не забѣгать впередъ» и не обращаться съ чрезмѣрными просьбами [2]).

Послѣ катастрофы 1 марта 1881 года земствами было послано свыше 33 адресовъ, выражавшихъ готовность бороться съ крамольниками. Тамбовское земство даже «вопіяло къ престолу... о безпощадномъ искорененіи крамолы». Правда, были адреса и съ указаніями на желательность созыва народныхъ представителей,

[1]) Б. Веселовскій. Ист. земства. Т. III, стр. 231, 232.
[2]) Ibid, стр. 237, 251.

въ виду обозначившихся тенденцій подобнаго рода и въ правительственныхъ кругахъ. Но съ 1878 года по осень 1881 года такіе адреса встрѣчаются только въ 9 губернскихъ и 2 уѣздныхъ земствахъ, да и то большинство адресовъ было написано въ высшей степени неопредѣленно.

Въ 80-хъ годахъ (послѣ 1881 г.) о либеральномъ земскомъ движеніи уже ничего не было слышно; зато рѣзко выступило иное движеніе. И если въ 70-хъ годахъ земское движеніе было крайне незначительно, то съ наступленіемъ реакціи 80-хъ годовъ въ земскихъ выступленіяхъ и ходатайствахъ выдвигается цѣлая программа охраны помѣщичьихъ интересовъ. «80 годы,—пишетъ Б. Веселовскій,—время усиленія въ земствѣ спеціально-дворянскихъ тенденцій. Господами положенія почти всецѣло очутились правые земцы. Печать ихъ интересовъ лежитъ на всей земской дѣятельности этого періода. Они выставили и проводили экономическую программу, во главѣ которой были поставлены заботы о помѣщикѣ-крупномъ землевладѣльцѣ; имъ же обязано замедленіе роста земскихъ смѣтъ, особенно по народному образованію, а также поощреніе церковныхъ

школъ и профессіональнаго образованія въ ущербъ общему» [1]).

Собственно земское оппозиціонное движеніе въ болѣе или менѣе широкомъ масштабѣ начинается только съ средины 90-хъ годовъ. Къ этому времени произошелъ рядъ глубокихъ измѣненій въ русской жизни вызванныхъ ростомъ производительныхъ силъ: крестьянское хозяйство все болѣе переходило отъ натуральнаго къ мѣновому, росли города, въ которые устремлялся избытокъ сельскаго населенія, развивалась капиталистическая промышленность, вытѣсняя кустарные промыслы, начиналось широкое рабочее движеніе. Передъ земствомъ, даже въ сферѣ его дѣятельности вставалъ цѣлый рядъ новыхъ задачъ, требовавшихъ своего разрѣшенія;

Съ другой стороны, въ жизни самого земства появились новые факторы. Усложненіе земской работы повлекло за собой, какъ неизбѣжное слѣдствіе, усиленіе числа и роста земскихъ служащихъ, настроенныхъ болѣе оппозиціонно, чѣмъ земцы, и въ постоянной работѣ съ послѣдними, вліявшихъ на земскія выступленія. Наконецъ, введеніе положенія 1890 года не отразилось сильно, какъ это можно было полагать, на измѣненіи состава земства.

Въ земскихъ руководящихъ органахъ соотношеніе различныхъ соціальныхъ группъ до и послѣ 1890 года выражалось слѣдующими цифрами [2]):

---

[1]) Ibid. Т. III. стр. 310.
[2]) Ibid. III, ст. 304.

Члены губернскихъ и уѣздныхъ управъ по ...іямъ въ %% ко всему числу:

	1886 г.		1902 г.	
	Губерн.	Уѣздн.	Губерн.	Уѣзлн.
Дворяне . . .	60,7%	89,4	75,0	94,2
Крестьяне . . .	26,2	1,5	15,0	1,9
Разночинцы . .	12,7	9,0	10,0	3,9
Итого . . .	100	100	100	100

Такимъ образомъ, и раньше и при Положеніи 1890 года земскую дѣятельность направляли почти исключительно дворяне, представлявшіе собой пестрый конгломератъ и по своему классовому положенію, и по своимъ мыслямъ, и по интересамъ, и по убѣжденіямъ.

Представители прогрессивнаго общества начинаютъ играть болѣе или менѣе замѣтную роль въ земскомъ движеніи только съ 1895 года, когда на пятомъ всероссійскомъ съѣздѣ сельскихъ хозяевъ замѣчается вліяніе прогрессиваго земскаго крыла.

Ростъ общественнаго движенія въ Россіи произвелъ переломъ въ земскомъ настроеніи. И послѣ съѣзда дѣятелей агрономической помощи мѣстному хозяйству, происшедшаго подъ гегемоніей представителей «третьяго элемента», выступавшаго совмѣстно съ либеральными земскими гласными, въ іюнѣ 1901 года состоялся тайный съѣздъ земскихъ дѣятелей, опубликовавшій воззваніе «старыхъ земцевъ».

Это воззваніе, рекомендовавшее земствамъ начать петиціонную кампанію, несомнѣнно было результатомъ

все растущаго народнаго движенія. Программа требованій была весьма умѣренной; она заключала въ себѣ 7 пунктовъ, касающихся въ той или иной мѣрѣ земской дѣятельности. Эти пункты слѣдующіе: 1) избирательная земская платформа на основѣ пониженнаго имущественнаго ценза; 2) освобожденіе земствъ отъ опеки и расширеніе сферы ихъ компетенціи; 3) гражданское равноправіе крестьянъ; 4) податная реформа; 5) выборный мировой судъ и судъ присяжныхъ; 6) уничтоженіе предварительной цензуры; 7) отмѣна исключительныхъ положеній [1]).

Однако и эти требованія нашли себѣ сравнительно мало отклика въ земской средѣ.

Съ 1-го іюля 1902 года начинаетъ выходить «Освобожденіе» подъ редакціей П. Струве; въ 1903 году въ земскихъ собраніяхъ намѣчается усиленіе оппозиціоннаго настроенія; въ томъ же году происходитъ въ Харьковѣ частное совѣщаніе земцевъ, на которомъ обсуждается вопросъ о созданіи «Союза Освобожденія», куда бы вошли земцы и третій

[1]) Б. Веселовскій. Ист. земства, т. III, 555.
[2]) Ibid III, 596.

элементъ; 3—5 января 1904 года происходитъ съѣздъ «Союза Освобожденія», старавшагося противопоставить себя революціоннымъ группамъ.

Однако, въ это время дѣятельность «Союза Освобожденія» не получала признанія во многихъ земствахъ, и въ 1904 году, въ моментъ разгара широкаго массоваго движенія, политическія тенденціи нашли себѣ,—по выраженію Б. Веселовскаго,—въ адресахъ уѣздныхъ земствъ лишь весьма неопредѣленное и смутное отраженіе [1]).

На земскихъ съѣздахъ участники хотя и отражали настроеніе передовыхъ земцевъ, однако, это настроеніе не было постояннымъ, и въ томъ же году впервые на осенней сессіи земскихъ собраній, 1905 года, рѣзко выступилъ разладъ въ средѣ земской оппозиціи.

[1]) Ibid, III, 596.

12—18 октября организовалась к.-д. партія, съѣздъ земскихъ дѣятелей, происохдившій 6—13 ноября, наглядно подтвердилъ существованіе раскола въ средѣ земской оппозиціи. Этимъ съѣздомъ заканчивается то, что называлось земскимъ движеніемъ.

Общеземскій іюльскій съѣздъ 1907 года показалъ, что той либеральной периферіи, которая была въ земствахъ до 1905 года, уже больше не существуетъ. Іюльскій съѣздъ даже отвергъ замѣну имущественнаго ценза налоговымъ и высказался за куріальную систему, что дало группѣ членовъ съѣзда изъ 9 человѣкъ поводъ заявить, что съѣздъ «стоитъ на классовой точкѣ зрѣнія и защищаетъ крупное землевладѣніе».

То, что говорилось въ земскихъ собраніяхъ, было большею частью повтореніемъ правительственныхъ взглядовъ; оппозиціонный духъ исчезъ изъ земскихъ собраній, какъ только вступило на сцену крестьянское движеніе. Съ другой стороны, элементы, имѣющіе доступъ въ земства и руководящіе дѣятельностью послѣдняго, имѣли возможность принимать участіе въ политической жизни совершенно самостоятельно, путемъ

выбора депутатовъ въ Государственную Думу. Политическія симпатіи земскихъ дѣятелей выясняются изъ слѣдующей таблицы.

Было депутатовъ земцевъ въ % [1]):

	I Дума.	II Дума.	III Дума.
Лѣвые	5,7%	7,5	—
Центръ (к.=д.) . . .	78,0	54,7	12,7
Правые и октябристы.	16,9	37,8	87,3
	100	100	100

Когда началъ проходить угаръ , въ земствахъ стала доминировать «дѣловая» точка зрѣнія. Эта точка зрѣнія до сихъ поръ себя вполнѣ не объявила и не проявила; и заключалась она скорѣе въ отрицательномъ опредѣленіи: «чтобы въ земствахъ не было никакой политики». Понятно, что такое требованіе по существу является фикціей, и въ «дѣловыхъ» земствахъ политика все-таки проскальзывала, только сквозь заднія двери.

Таковы итоги земскаго движенія. Каковы же его дальнѣйшія перспективы? Для отвѣта на этотъ вопросъ необходимо обратить вниманіе на тѣ коренныя измѣненія, которыя произошли въ русской жизни. Прежде передъ земствомъ стояла задача «увѣнчать зданіе». Въ настоящее время «зданіе увѣнчано» существованіемъ Государственной Думы.

Кромѣ того дворянству, держащему въ своихъ рукахъ современное земство и самому земству предоставлены права и при выборѣ въ Государственный Совѣтъ.

Нѣтъ никакихъ объективныхъ данныхъ ждать возобновленія въ прежнемъ видѣ о п п о з и ц і о н н а г о

[1]) Б. Веселовскій. Ист. Земства, т. IV, стр. 82.

земскаго движенія.

Что касается реформы современнаго земскаго положенія, то земцы меньше всего въ этомъ заинтересованы,

Расширеніе избирательнаго права прежде всего невыгодно господствующимъ въ земствѣ группамъ; «третій элементъ», вліявшій на либеральныя выступленія земцевъ, теперь удалился отъ нихъ больше, чѣмъ когда-либо раньше. Слѣдовательно, по справедливому утвержденію Кн. Е. Трубецкого, въ виду отсутствія у насъ среднихъ слоевъ общества, на которые могъ бы опираться либерализмъ, послѣдній въ Россіи до сихъ поръ безпочвененъ. Безпочвененъ, конечно, и либерализмъ въ средѣ современныхъ дворянъ-земцевъ. И надѣяться на борьбу дворянъ противъ самихъ себя—значитъ совершенно игнорировать происходящія вокругъ жизненныя явленія. А разъ такъ, значитъ надъ широкимъ земско-дворянскимъ движеніемъ нужно разъ и навсегда поставить крестъ.

VI. Земство и крестьянство.

Тѣснѣйшая связь земства съ интересами огромнаго большинства деревенскаго населенія—крестьянства не подлежитъ никакому сомнѣнію. Получая отъ крестьянства значительную часть средствъ, земства и расходовали эти средства въ значительной мѣрѣ на нужды крестьянскаго населенія. Однако, возникаетъ вопросъ, к а к о м у ж е крестьянству помогали земства? Вѣрнѣе, к а к о й г р у п п ѣ крестьянства земства оказывали свое содѣйствіе? Этотъ вопросъ сначала можетъ показаться страннымъ. Однако, не трудно видѣть, что кромѣ «трудового» крестьянства, живущаго исключительно своимъ трудомъ и продающаго продукты своего производства на внѣшнемъ рынкѣ, существуетъ, на одномъ полюсѣ, группа крестьянской буржуазіи,—на другомъ, противоположномъ, — группа крестьянъ полупролетаріевъ. Хозяйственная эволюція крестьянства показываетъ въ процессѣ развитія повсемѣстно въ Россіи н и в е л л и р о в к у крестьянства по хозяйственному благосостоянію и вытѣсненіе трудовымъ хозяйствомъ деревенскаго капиталистическаго хозяйства, находящееся въ непосредственной зависимости отъ развитія индустріальной промышленности, отвлекающей наемныя рабочія руки отъ сельскаго хозяйства [1]).

Тѣмъ не менѣе разслоеніе крестьянства существуетъ во многихъ губерніяхъ Россіи, какъ несомнѣнный фактъ, и въ этихъ губерніяхъ земство не можетъ не дѣлать различія между различными группами крестьянства. Съ другой стороны, общинники и выдѣлившіеся на хутора крестьяне,

обращаются за помощью къ земству. Наконецъ, цѣлый рядъ крестьянъ соединяется въ добровольные союзы, имѣющіе своею цѣлью облегченіе и улучшеніе хозяйственнаго благосостоянія своихъ членовъ, и земство приходитъ на помощь многимъ подобнымъ организаціямъ. Кромѣ того, крестьяне занимаются кустарными промыслами, и земство оказываетъ содѣйствіе кустарямъ и кустарнымъ артелямъ

Такимъ образомъ, если земство одновременно оказываетъ помощь и трудовому крестьянину, и деревенскому пролетарію, и богатѣю; если оно въ одно и то же время заботится и объ общиникѣ и о хуторянинѣ; если, наконецъ, поддержкой кустарной промышленности оно задерживаетъ ходъ экономическаго развитія и лишаетъ возможности деревенскаго полупролетарія въ виду недостаточнаго развитія предпріятій капиталистическаго типа прилагать трудъ на фабрикѣ, а, слѣдовательно, и повысить уровень своего существованія; словомъ, если земство должно оказывать одновременно поддержку враждующимъ между собою группамъ крестьянства то, такое положеніе можетъ быть только временнымъ.

Необходимо отрѣшиться отъ взгляда на крестьянство, какъ на единую и проникнутую общими интересами группу. Крестьянство, какъ и дворянство, не классъ, а сословіе—и потому не можетъ имѣть какихъ-нибудь особыхъ интересовъ. Крестьянинъ-рабочій такая же реальность, какъ и крестьянинъ, буржуа,

противоположный ему по своимъ интересамъ. Поэтому въ дѣятельности земства необходимо отдѣлить такія ея части, которыя имѣютъ значеніе для в с е г о крестьянства, какъ огромнаго большинства деревенскаго населенія, отъ такой дѣятельности, которая касается о т д ѣ л ь н ы х ъ группъ крестьянства.

Къ дѣятельности земства, касающейся всего крестьянства, необходимо отнести расходы на улучшеніе дорогъ, расходы на народное образованіе и медицинскую помощь населенію. Такихъ расходовъ всѣми 34 старыми земствами было въ 1913 году произведено на сумму 163.649 тысячъ рублей, или 64,5% всего земскаго расходнаго бюджета. Затѣмъ идутъ расходы, касающіеся о т д ѣ л ь н ы х ъ группъ крестьянскаго населенія, а не всего крестьянства. Къ такимъ расходамъ относятся расходы на ветеринарію, на агрономію, на посредническія операціи, на содѣйствіе экономическому благосостоянію крестьянства и общественное призрѣніе.

Не трудно видѣть, что безлошадному и безкоровному крестьянину-полупролетарію совершенно не нужны расходы на ветеринарію, поглощавшіе въ 1913 г. 7,2 милліона рублей, или 2,8% земскаго бюджета; что крестьянину, которому «курицу выпустить некуда», можно только мечтать объ агрономіи, посредническихъ операціяхъ и кооперативныхъ организаціяхъ, куда, кстати сказать, эти элементы почти и не принимаются. Между тѣмъ расходы земствъ на содѣйствіе экономическому благосостоянію крестьянства выражались въ 1913 г. въ суммѣ 18,9 милліон. рубл., или 7,5% земскаго бюджета, и эта сумма съ каждымъ годомъ и абсолютно и относительно возрастаетъ.

Такимъ образомъ, выводъ напрашивается самъ собою; с о в р е м е н н о е з е м с т в о в ъ о п р е д ѣ л е н н о й с ф е р ѣ д ѣ я т е л ь н о с т и ока-

зываетъ поддержку не всему крестьянству, а преимущественно его болѣе состоятельной части.

Существуетъ взглядъ, будто земство возмѣщаетъ только отдѣльнымъ группамъ населенія взносы, которые были ими даны въ видѣ налога; при этомъ полагаютъ, что, такъ какъ полупролетарскіе слои крестьянства этихъ налоговъ платятъ меньше, чѣмъ остальныя группы плательщиковъ, то они за это и получаютъ меньше удобствъ. Такое упрощенное пониманіе совершенно невѣрно, такъ какъ забывается, что налоги и въ деревнѣ такъ же, какъ и въ городѣ перекладываются однѣми общественными группами на плечи другихъ группъ. Помѣщикъ и крестьянинъ, примѣняющіе наемный трудъ, перекладываютъ ложащіеся на нихъ налоги: во-1) на плечи наемныхъ рабочихъ батраковъ и крестьянъ-испольщиковъ; во-2) на плечи потребителей сельскохозяйственныхъ продуктовъ. «Трудовой» крестьянинъ перекладываетъ налоги на плечи потребителей, съ которыми онъ вступаетъ въ хозяйственный обмѣнъ, но крестьянинъ-полупролетарій, не имѣющій почти возможности продавать продукты сельскаго хозяйства, и, въ качествѣ наемнаго рабочаго, вступающій въ договорныя отношенія съ крестьянской буржуазіей или помѣщиками, естественно, не только не можетъ ни на кого переложить падающаго на него налога, но самъ принужденъ уплачивать добавочный налогъ, переложенный на него нанимателемъ.

Вездѣ, гдѣ существуетъ дифференціація крестьянства, бѣднѣйшій его слой, уплачивая больше налоговъ въ пользу земства, чѣмъ другіе слои населенія, пользуется и относительно и абсолютно меньшимъ количествомъ услугъ со стороны послѣдняго.

Теперь же земство, въ отношеніи къ крестьянству, стоитъ передъ двумя факторами, выдвинувшимися на первый планъ русской жизни, въ теченіе послѣдняго десятилѣтія: съ одной стороны передъ р а с п ы л е н і е м ъ крестьянства, связаннымъ съ разрушеніемъ былыхъ формъ общинной жизни и землеустроительно-хуторской эпопеей; съ другой стороны— передъ объединеніемъ крестьянства въ могучемъ потокѣ кооперативнаго движенія,

Однако, по существу, распыленіе и объединеніе крестьянства представляло собою два фактора взаимно противоположные, не примиренные высшимъ синтезомъ, и потому земству пришлось поставить передъ собой вопросъ: какъ же относиться къ этимъ новымъ явленіямъ въ крестьянской жизни, а, слѣдовательно, и къ самому современному крестьянству, какъ таковому?

До указа 9 Ноября 1906 года крестьянская община жила своей особой жизнью, интересуя земство въ значительно меньшей степени, чѣмъ въ настоящее время. Но когда громко провозглашена была Столыпинымъ «ставка на сильныхъ» и эти «сильные» начали массами выходить изъ общины, выселяясь на хутора и отрубные участки, земство должно было обратить вниманіе на тотъ процессъ распыленія крестьянства, который начался въ жизни деревни. Отрубники, отдѣлившіеся отъ остальной крестьянской массы

имѣли равное право со всѣми остальными крестьянами и на медицинскую помощь, и на ветеринарную, и на народное образованіе, и на общественное призрѣніе. И земству, поскольку оно отстаивало принципъ в с е о б щ н о с т и оказываемыхъ имъ услугъ, пришлось оказывать помощь хуторянамъ наравнѣ со всей остальной крестьянской массой.

Въ 1909 году на Нижегородскомъ губернскомъ земскомъ собраніи, по предложенію губернатора, послѣднее рѣшило обратить особое в н и м а н і е на организацію мелкихъ отрубныхъ

хозяйствъ. Нѣсколько другихъ земствъ пошли по тому же пути [1]), вынеся аналогичныя постановленія.

, обращая особое вниманіе на организацію мелкихъ отрубныхъ хозяйствъ, въ особенности когда выходъ изъ общины еще только начался, земства рисковали, становясь на защиту меньшинства крестьянъ, очутиться п р о т и в ъ большинства населенія деревни,

Поэтому, въ большинствѣ случаевъ принятое постановленіе объ особомъ содѣйствіи хуторянамъ приводилось въ исполненіе только путемъ организаціи агрономической помощи послѣднимъ, а въ остальныхъ частяхъ осталось большей частью въ видѣ благого пожеланія.

Между тѣмъ техника, сельскаго хозяйства и увеличеніе производительности земли, сдѣлавшія огромные успѣхи за послѣднее десятилѣтіе, обратили вниманіе правительства на планомѣрную организацію агрономической помощи главнымъ образомъ «сильнымъ», выдѣлившимся хуторянамъ. По пути же развитія агрономической помощи населенію, при помощи правительственныхъ субсидій, пошли и земства. При этомъ хуторянамъ земства, вопреки своимъ постановленіямъ, оказали вниманія не больше, чѣмъ общинникамъ. И это, конечно, вполнѣ естественно, такъ какъ ни показательныя поля, ни агрономическая пропаганда, ни продажа изъ земскихъ складовъ сѣмянъ, удобреній, машинъ и орудій, ни образованіе сельскохозяйственныхъ обществъ и ко-

[1]) См. Б. Веселовскій. Исторія земства, т. IV, стр. 121—22.

оперативовъ не зависитъ отъ той или иной формы землевладѣнія. Земства остались вѣрными старой общественной точкѣ зрѣнія; въ этомъ и заключается ихъ заслуга.

Аналогично положеніе земства и по другому вопросу крестьянской жизни, а именно, по объединенію на кооперативной почвѣ массъ крестьянства. Это объединеніе представляетъ собой фактъ огромной важности. Однако, не слѣдуетъ забывать, что огромное большинство кооперативовъ составляютъ кредитные кооперативы, поддерживаемые, субсидируемые и, пожалуй, созданные правительственною властью. Въ ихъ современномъ видѣ кредитныя товарищества недоступны деревенской бѣднотѣ; и стало общераспространеннымъ явленіемъ полученіе кредита изъ товарищества только состоятельными крестьянами. Но земство приходитъ на помощь кредитной кооперації, учреждая земскія кассы мелкаго кредита, и т. д. Слѣдовательно, и въ данной области современное земство оказываетъ неравномѣрныя услуги различнымъ слоямъ крестьянства. И въ высшей степени характерно, что на кредитную кооперацію, которую поддерживаетъ правительство, земствами обращается гораздо больше вниманія, чѣмъ на всѣ остальные виды кооперації. Въ остальныхъ областяхъ кооперації наблюдается нѣкоторый circulus vitiosus: земства мало поддерживаютъ кооперацію потому, что она еще слаба и неустойчива, но именно потому кооперація и слаба, что ее мало поддерживаютъ на первыхъ шагахъ ея существованія.

Еще болѣе характерна позиція земства по отношенію къ поддержкѣ кустарныхъ промысловъ. Когда-то земства, впрочемъ, немногія, строили утопическіе планы соединенія труда съ капиталомъ путемъ созданія и поддержки кустарныхъ артелей. Конечно, эти планы скоро рухнули, и земства надолго отказались отъ увлеченія кустар-

нымъ производствомъ. Затѣмъ, въ новѣйшее время земства Вятское, Пермское, Нижегородское, Московское и нѣкоторыя другія послѣ тщательнаго изученія жизни кустарей начали принимать мѣры для поддержки кустарнаго промысла [1]). Московское земство еще въ 1890 году вполнѣ ясно формулировало тѣ мѣры, которыя могли послужить къ поддержкѣ кустарныхъ промысловъ. Во-1) земство должно было улучшать качество кустарныхъ издѣлій; во-2) содѣйствовать сбыту кустарныхъ издѣлій и въ-3) снабжать кустарей матеріалами. Позже былъ прибавленъ сюда и кредитъ кустарямъ. Очевидно, земства хотѣли устранить не только явныхъ посредниковъ, но и тѣхъ капиталистовъ, которые поддерживали систему кустарной домашней промышленности. При этомъ земства исходили изъ точки зрѣнія помощи всей кустарной промышленности, какъ таковой.

Исходя изъ предположенія о живучести кустарныхъ промысловъ, земства, несомнѣнно, ошиблись. Правда, на мѣстѣ погибшихъ промысловъ, наряду съ развитіемъ фабричнаго производства, возникали н о в ы е промыслы; но вѣдь и эти промыслы неизбѣжно идутъ къ своей гибели, такъ какъ для нихъ невозможно самое главное въ современной индустріи: укрупненіе и концентрація производства. Сдѣлаться капиталистически-крупными предпріятіями для промысловъ значило бы потерять свой обликъ и превратиться въ свою «противоположность»; концентрировать же кооперативно свое производство оказалось совершенно невозможнымъ. Кооперація,—писалъ знатокъ русской фабрики М. И. Туганъ-Барановскій [2]),—оказывается мало примѣнимой къ кустарному производству. Слѣдовательно, поддержка кустарныхъ промысловъ увеличивала только

[1]) См. Б. Веселовскій. Исторія Земства, т. IV, стр. 121—122.
[2]) М. И. Туганъ-Барановскій. Русская фабрика въ прошломъ и настоящемъ. 3 изд. С.П.Б. 1908 г.

длительность неизбѣжной агоніи мелкаго производства и ео ipso задерживала ходъ экономическаго развитія.

Но эта мѣра была реакціонной не только по отношенію къ тенденціямъ развитія народнаго хозяйства: она задерживала повышеніе уровня жизни кустарнаго населенія. Несмотря на всѣ недостатки фабрики, она не знаетъ ни такой продолжительности рабочаго дня, какъ это наблюдается у кустарей, ни такой безпощадной эксплоатаціи женскаго и дѣтскаго труда, ни такого пренебреженія правилами гигіены, чему не могутъ препятствовать никакіе фабричные инспектора.

И вотъ посколько земства узаконяли л ю б о й видъ и форму кустарной дѣятельности, они прежде всего выступали п р о т и в ъ тѣхъ крестьянъ, которые нанимались къ мелкимъ хозяйчикамъ-кустарямъ, и противъ семей бьющихся въ хозяйственной агоніи и вытѣсняемыхъ капиталистомъ кустарей. Во всякомъ случаѣ, несмотря на нѣкоторую небольшую осязательную пользу для кустарей отъ земской поддержки, она была повтореніемъ прежней ошибки, посколько кустарничество немыслимо въ видѣ крупнаго производства. Такимъ образомъ, и въ отношеніи кустарныхъ промысловъ, воскрешавшихъ архаическія идеи праваго народничества, земства не дали крестьянству ничего реальнаго и не избавили его отъ порабощенія городской индустріей. И если, быть можетъ, въ какихъ-нибудь отдѣльныхъ уѣздахъ, благодаря дѣятельности земства, и возросли отдѣльные промыслы, то это крестьянскаго хозяйства въ его цѣломъ нисколько не касается.

Такимъ образомъ, ни по отношенію къ общинѣ, ни по отношенію къ деревенской кооперації, ни по отношенію къ поддержкѣ кустарей земства не имѣли возможности удовлетворить потребности всего крестьянства, они охватывали въ своихъ мѣропріятіяхъ болѣе или менѣе значительную часть послѣдняго, но и только. И

характерно, что дворянскія земства, до послѣдняго десятилѣтія, когда на крестьянство обратило особое вниманіе правительство, ставили экономическую поддержку крестьянства на задній планъ, по сравненію съ остальными мѣропріятіями. И, конечно, они были безсильны бороться и съ крестьянскимъ малоземельемъ, и съ его «подвижкой внизъ», и съ недородами. Земство считало болѣе важнымъ учить и лечить населеніе, но въ томъ-то и заключается трагичность земской работы по отношенію къ крестьянству, что ни леченіе, ни ученіе не избавляли крестьянство отъ страшнаго призрака голода.

Итакъ, какъ нѣтъ въ современномъ обществѣ вполнѣ однороднаго крестьянства, такъ нѣтъ и не можетъ быть однородной для всего крестьянства шаблонной земской политики. Она индивидуализируется; тѣмъ не менѣе въ процессѣ развитія она измѣняется болѣе въ соотвѣствіи съ потребностями средняго крестьянства, чѣмъ съ потребностями деревенской бѣдноты.

VII. Новыя земства.

а) Юго-западныя земства.

Исторія введенія земства въ губерніяхъ: Кіевкой, Минской, Могилевской, Витебской, Подольской и Волынской достаточно извѣстна. Законопроектъ, несмотря на противодѣйствіе Государственнаго Совѣта, былъ проведенъ въ порядкѣ 87 статьи Основныхъ Законовъ.

Вполнѣ очевидно, что если земство вводилось самимъ правительствомъ, то оно не могло рѣзко противорѣчить существующему положенію 1890 года. Не могло оно противорѣчить земскому положенію и потому, что въ западной Россіи сильно развито дворянское землевладѣніе.

Нормы количества земли, служащей для полученія избирательнаго ценза, колеблются отъ 50 до 250 десятинъ, причемъ въ Подольской губерніи принята однообразная норма въ 75 десятинъ, а въ Могилевской—въ 125 десятинъ. Что касается самого количества гласныхъ, выбираемыхъ по такому избирательному цензу (крестьяне выбираютъ уполномоченныхъ отъ волостей, какъ и въ остальной Россіи), то оно выражается для новыхъ земствъ слѣдующими цифрами [1]).

[1]) Таблица составлена на основаніи Кал.-Спр. земскаго дѣятеля на 1913 и 1914 г.

Число гласныхъ.

Губерніи.	Уѣздныхъ.		Въ томъ числѣ.				Отъ сельск. обществъ.	Въ %	Всего.	Губернскихъ.				
	Отъ избир. собраній.	Въ % ко всему числу.	Отъ I отд. (полноцензовики).	Въ %	Отъ II отд. (одноцензовики).	Въ %				Всего.	Отъ I отдѣленія.	Въ %	Отъ II отдѣленія.	Въ %
Витебская .	195	69,1	148	52 5	47	16,5	87	30,9	282	54	23	42,6	11	20,3
Волынская .	269	67,6	203	51,0	66	15,1	129	32,4	398	53	43	81,1	20	37,7
Кіевская . .	192	58,4	144	43,3	48	15,1	140	41,6	332	74	67	91,9	7	9,4
Минская . .	195	71,4	146	51,2	49	20,2	92	28,6	287	53	43	81,1	10	18,8
Могилевская.	207	67,6	181	59,1	26	8,5	99	32,4	306	55	51	92,7	4	7,2
Подольская.	273	67,9	216	53,7	57	14,2	129	32,1	402	63	52	89,7	11	17,4
Итого .	1331	66,5	1038	51,9	293	14,6	676	33,5	2007	352	279	79,2	63	17,9

Изъ таблицы вполнѣ очевидно, что если бы даже гласные отъ второй куріи соединились съ представителями крестьянъ, то и тогда бы полноцензовики, имѣя 51,9% всѣхъ голосовъ на земскихъ собраніяхъ, могли бы не считаться съ остальными группами. На дѣлѣ же высокій избирательный цензъ обезпечиваетъ единство ихъ и остальныхъ группъ

Однако, послѣ опубликованія первыхъ избирательныхъ списковъ выяснилось, что руководящая роль въ нѣкоторыхъ уѣздахъ будетъ принадлежать неполноцензовикамъ и горожанамъ, которые могутъ свести вліяніе крупныхъ землевладѣльцевъ къ незначительной величинѣ.

«Первыя земскія собранія въ Кіевской губерніи,—писало «Земское Дѣло» [1]),—убѣдили всѣхъ, что большинство постовъ въ новомъ земствѣ заняты «своими людьми»

И въ другихъ западныхъ земствахъ было почти то же самое, съ тѣмъ исключеніемъ, что въ нѣкоторыхъ изъ нихъ въ противовѣсъ откровенно-союзническимъ и націоналистическимъ группамъ образовались группы «дѣловыя».

---

[1]) „Земское Дѣло“ 1911 г., № 15-16, стр. 1098.

Жизнь требовала отъ западныхъ земствъ того же, что и отъ остальныхъ земствъ. Полувѣковая исторія земства, его организаціонный опытъ, его ошибки, увлеченія и колебанія выработали такое огромное количество концентрированнаго соціальнаго опыта, что всякое новое земство должно было воспользоваться результатами этого опыта.

Первые же выборы должностныхъ лицъ въ западныхъ земствахъ показали, что надежда Столыпина на полную гегемонію въ нихъ чистаго націонализма не оправдалась. Во всѣхъ западныхъ земствахъ со стороны націоналистовъ были попытки провести въ члены губернскихъ управъ «своихъ людей»; однако, въ Кіевской, Волынской, Подольской и Могилевской губерніяхъ выборы произошли не на основаніи «политическихъ» убѣжденій, а на основѣ «дѣловитости» кандидатовъ, выраженіемъ чего служила ихъ прошлая дѣятельности въ упрощенномъ земствѣ.

Въ области хозяйственной дѣятельности даже п р а в ы я земства принуждены были пользоваться богатой сокровищницей земскаго опыта. Такъ, напримѣръ, Мстиславское земство Могилевской губерніи, правое по составу, на первыхъ же земскихъ собраніяхъ увеличило содержаніе служащимъ, переложило натуральную дорожную повинность на денежную, рѣшило устроить телефонную сѣть, открыть шесть новыхъ школъ и ассигновать средства на агрономическую помощь населенію. «Во всѣхъ важнѣйшихъ постановленіяхъ Мстиславскаго земства,—пишетъ «Земское Дѣло» [1]),—можно найти слѣды знакомства съ богатымъ опытомъ земской работы.

Если юго-западнымъ земствамъ можно поставить въ упрекъ, что они дѣлаютъ значительно меньше, чѣмъ

---

[1]) „Земское Дѣло“ 1911 г., № 20 стр. 1391.

могли бы дѣлать и чѣмъ дѣлаютъ сосѣднія старыя земства, то не подлежитъ сомнѣнію, что западныя земства н е м о г у т ъ идти своей особой дорогой,

Ничего «самобытнаго» мы въ дѣятельности новыхъ земствъ не замѣчаемъ, и если въ теченіе своей трехлѣтней дѣятельности западныя земства не позволяютъ подводить никакихъ «итоговъ», то это объясняется только тѣмъ, что они не «творятъ», а только заимствуютъ изъ общеземской сокровищницы, давно практически разрѣшившей «очередные» вопросы земскаго бытія.

Западныя земства въ виду незначительнаго періода своего существованія, конечно, не могли сдѣлать много; тѣмъ не менѣе, относительно развитія дѣятельности этихъ земствъ въ самыхъ главныхъ отрасляхъ земской работы, у насъ имѣются нѣкоторыя положительныя свѣдѣнія. Такъ, положеніе земской медицины въ 6 зап. губерніяхъ за послѣдніе годы выражалось слѣдующими цифрами [1]):

---

[1]) См. Кал.-Спр. Земскаго Дѣятеля, 1915 г., стр. 105, 106.

Насчитывалось врачей, врачебныхъ участковъ и фельдшерскихъ пунктовъ.

ГУБЕРНІИ.	Врачей въ 1907 году.	Врачебн. участковъ.			Фельд. сам. п.		Коекъ въ больницахъ въ 1910 г.	Въ 1912 г. въ губ. сом. больн.			
		Въ 1910 г.	Въ 1914 г.	Въ т. ч. съ больниц.	Въ 1910 г.	Въ 1914 г.		Штатн. коекъ.	Занят. коекъ.	Врачей.	Фельдш.
Кіевская	128	84	100	80	75	87	1070	400	375	12	10
Подольская	85	70	79	69	94	110	1399	240	300	10	14
Волынская	115	103	106	68	113	110	1210	280	390	13	9
Витебская	53	50	57	40	57	52	650	100	75	3	3
Минская	65	44	50	43	112	136	940	120	180	6	4
Могилевская	43	43	42	35	107	104	600	150	150	4	7
Всего	489	395	434	335	558	599	5860	1290	1470	48	47

Если вспомнить, что въ 6 западныхъ губерніяхъ въ 1910 году, т. е. еще до введенія земства, приходилось въ среднемъ 725 верстъ на одинъ врачебный участокъ, противъ 700 верстъ, приходившихся на староземскія губерніи, и что на тотъ же участокъ приходилось 42 тысячи населенія противъ 28 тысячъ, приходившихся на староземскую Россію, то придется признать, что сдѣланная новыми земствами работа въ урегулированіи земской медицины еще очень мало подвинула новыя западныя земства къ результатамъ, достигнутымъ старыми земствами.

Что касается народнаго образованія, то свѣдѣнія на этотъ счетъ еще очень скудны и отрывочны. Однако, если мы обратимся къ результатамъ всероссійской школьной переписи 1911 года, мы можемъ получить нѣкоторыя свѣдѣнія о тѣхъ результатахъ, которыхъ достигли въ дѣлѣ народнаго образованія западныя губерніи до введенія въ нихъ земства. Это, конечно, не свѣдѣнія *о земскихъ школахъ*; но эти данныя указываютъ, въ какой степени необходима дальнѣйшая работа въ области народнаго образованія. По даннымъ школьной переписи насчитывалось:

ГУБЕРНІИ.	Училищъ.	Учителей.	Учащихся.	Дѣтей школьнаго возраста.	% учащ. къ дѣтямъ школьн. возраста.
Волынская . .	2308	2968	132311	349192	37,8
Кіевская . . .	2328	3900	173185	426611	40,6
Подольская . .	2327	3132	126647	358035	35,4
Витебская . .	1501	1780	70480	170410	41,3
Минская . . .	2064	2539	106041	253506	41,8
Могилевская .	2056	2511	113879	211607	53,8

Итакъ, западныя губерніи почти подходятъ по развитію народнаго образованія къ нѣкоторымъ староземскимъ губерніямъ. Конечно, другой вопросъ, какова

качественная сторона народнаго образованія въ западныхъ губерніяхъ.

Эволюція земства лучше всего выясняется изъ сравненія смѣтъ «дореформенныхъ» западныхъ полуземствъ со смѣтами новыхъ земствъ. До введенія западнаго земства расходы по 6 западнымъ губерніямъ выражались слѣдующими цифрами (въ тысячахъ рубляхъ) [1]):

---

[1]) Цифры взяты за трехлѣтіе 1909-1911 г.г. изъ Кал.-Спр. Земск. Дѣятеля на 1913 г.

Земскіе расходы.

ГУБЕРНІИ.	Всего.	Народное образованіе.	Въ %	Медицина и общественное призрѣніе.	Въ %	Ветеринарія.	Въ %	Дорожная повинность.	Въ %
Витебская . . .	1511,0	198,7	13,1	444,8	29,3	30,3	1,9	306,8	20,2
Волынская . . .	2485,5	212,5	8,5	947,5	38,1	70,4	2,8	280,1	11,2
Кіевская	4103,8	984,2	23,3	1583,3	38,5	112,4	2,7	365,3	8,8
Минская	1844,0	227,9	12,3	732,7	39,0	30,1	1,6	216,3	11,7
Могилевская . . .	1906,7	555,8	28,9	536,8	28,0	38,5	1,9	192,4	10,0
Подольская . . .	3206,5	657,2	22,9	891,6	27,7	65,9	2,0	464,0	14,4
Всего . .	15158,2	2816,3	18,5	5136,7	33,8	347,6	2,7	1824,9	12,0

Такимъ образомъ, еще до введенія земства удовлетвореніе мѣстныхъ потребностей вызвало необходимость крупныхъ бюджетовъ, далеко превышавшихъ соотвѣтственные расходы въ остальныхъ неземскихъ губерніяхъ. Конечно, по отношенію къ величинѣ мѣстнаго населенія это была незначительная величина; но новое земство получило въ наслѣдство уже цѣлый рядъ оборудованныхъ учрежденій и сооруженій, чего старыя земства не имѣли.

Расходы на отдѣльныя отрасли земскаго хозяйства были далеко не одинаковы. Наибольшее количество расходовъ затрачивалось на медицину, какъ на наиболѣе острую потребность. Западныя земства затрачивали на это свыше трети всего своего бюджета. Слѣдующей статьей расходовъ было народное образованіе, на которое затрачивалось 18,5%, ветеринарная помощь населенію поглощала 2,7% земскихъ расходовъ.

Черезъ два года смѣта новыхъ земствъ пріобрѣтала иной характеръ.

Земскіе расходы на 1913 г. въ тыс. руб.

ГУБЕРНІИ.	Всего.	Народное образованіе.	Въ %	Обществ. призрѣніе.	Въ %	Медицина.	Въ %	Ветеринарія.	Въ %	Экономич. благосостояніе.	Въ %	Дорожные капиталы.	Въ %
Подольская .	9017,7	3042,5	33,7	57,9	9,6	1705,6	18,8	164,6	1,8	555,6	6,1	961 9	10,6
Кіевская . .	10729,9	2554,2	23,8	361,0	3,3	2034,2	18,9	372,4	2,5	1397,2	13,0	2841,3	26,4
Волынская . .	5222,8	1182,9	22,6	90,1	1,7	1261,9	24,1	135,1	2,5	300,1	5,7	787,7	15,0
Минская . .	4267,5	1245,2	29,1	45,2	1,0	1849,8	24,5	82,1	1,9	397,6	9,3	709,2	16,6
Могилевская .	4285,8	1644,6	38,6	81,6	1,8	978,8	22,8	96,7	2,2	270,7	6,3	259,1	6,4
Витебская . .	3211,0	832,4	25,9	27,8	0,8	631,9	19,6	64,6	1,9	319,7	9,9	619,9	19,2
Итого. . .	36734,7	10501,8	28,6	663,6	1,8	7662,2	20,8	815,5	2,2	3240,9	8,8	5179,1	15,2

Прежде всего бросается въ глаза увеличеніе всѣхъ земскихъ смѣтъ почти въ $2^1/_2$ раза. При этомъ расходы на народное образованіе увеличились больше, чѣмъ въ три раза; расходы на медицину и общественное призрѣніе значительно возросли. Вмѣстѣ съ тѣмъ появляются и все болѣе растутъ расходы на содѣйствіе экономическому благосостоянію населенія, по примѣру другихъ земствъ. Дорожныя сооруженія отнимаютъ такъ много земскихъ средствъ потому, что новыя земства еще не успѣли сдѣлать дорого стоющихъ сооруженій. Кіевское земство, напримѣръ, принуждено было затратить почти треть своего бюджета на сооруженіе и исправленіе дорогъ и мостовъ. Такимъ образомъ, несмотря ни на специфически-подобранный составъ земскихъ гласныхъ, ни на упразднительныя тенденціи многихъ земствъ, жизнь оказалась сильнѣе уклоненныхъ въ одну сторону взглядовъ земскихъ дѣятелей, и они принуждены были слѣдовать за жизнью, осуществляя то же, что и другія, болѣе старыя земства.

На своемъ примѣрѣ западныя земства доказали, что есть что-то болѣе реальное и неизбѣжное, чѣмъ реакціонные взгляды овладѣвшихъ земствами союзниковъ. «Дѣловое» настроеніе должно было явиться на смѣну воинствующаго политиканства и оно дѣйствительно явилось.

Происходившіе въ текущемъ году выборы новыхъ гласныхъ только подтвердили правильность этого взгляда. Со стороны союзниковъ были пущены въ ходъ всѣ средства, чтобы только провести «своихъ людей». Терроризированіе избирателей, сокращеніе выборщиковъ и неправильное составленіе избирательныхъ списковъ— все было пущено въ ходъ, чтобы только выйти побѣдителями. И, несмотря на всѣ мѣры, на выборахъ въ рядѣ мѣстъ побѣдили «дѣловые» элементы. Конечно, не нужно увлекаться «дѣловитостью» этихъ элементовъ,

ибо они плоть отъ плоти и кость отъ кости господствующаго въ краѣ класса; но во всякомъ случаѣ они не м о г л и пройти мимо развертывающейся земской работы, устанавливающей совершенно новые критеріи, чѣмъ принадлежность къ правымъ партіямъ.

б) Первые шаги юго-восточныхъ земствъ.

Послѣ созданія западнаго земства, въ 1913 году начинаютъ свою дѣятельность юго-восточныя земства въ губерніяхъ Ставропольской, Оренбургской и Астраханской. Характерная особенность этихъ земствъ заключается, во-первыхъ, въ способѣ ихъ возникновенія, во-вторыхъ, въ ихъ организаціи, связанной съ особенностями тѣхъ мѣстностей, которыя должны были обслуживать новыя земства.

Юго-восточныя земства возникли по иниціативѣ депутатовъ Государственной Думы; до тѣхъ поръ всѣ пожеланія о введеніи юго-восточныхъ земствъ оставались подъ сукномъ, несмотря на то, что введеніе земства въ Оренбургской губ. было намѣчено къ осуществленію еще въ 1864 году. Конечно, разъ земства возникли на основѣ земскаго положенія 1890 года, то они должны были приспособляться къ этому институту; однако, своеобразныя особенности мѣстностей, гдѣ вводились новыя земства, не могли не наложить своеобразнаго отпечатка на структуру земскихъ учрежденій.

Въ чемъ же заключаются особенности нашихъ юго-восточныхъ губерній? Первая особенность—крайняя разноплеменность населенія и огромное количество инородческихъ племенъ, частью ведущихъ кочевой образъ жизни и полудикихъ. Такъ, въ 1912 году [1])

[1]) „Ежегодникъ Россіи“ 1912 г., стр. 33, 63 и слѣд.

русскихъ насчитывалось въ Ставропольской губерніи 92,0%, въ Оренбургской губерніи 73,2% и въ Астраханской губерніи 54,2%. Въ то же время полуосѣдлые народы турецко-татарскаго племени составляли въ Ставропольской геберніи 4,4% населенія, въ Оренбургской губерніи 23,7% населенія и въ Астраханской губерніи 30,5%. Кромѣ того въ Астраханской губерніи насчитывается 13,8% монголовъ, ведущихъ преимущественно кочевой образъ жизни. Всѣ эти племена совершенно исключены изъ-подъ дѣйствія новаго закона о земствѣ, на нихъ не распространяющагося.

Вторая особенность юго-восточныхъ губерній заключается въ почти полномъ отсутствіи въ этихъ губерніяхъ дворянскаго элемента. Въ то время, какъ дворяне давали по всей Россіи 15 человѣкъ на 1000 душъ населенія, въ Астраханской губерніи на то же количество населенія приходилось дворянъ 0,6, въ Оренбургской 0,8 и въ Ставропольской 0,7.

Третья особенность, главнымъ образомъ, Оренбургской губерніи, заключается въ томъ, что 22% населенія этой губерніи составляетъ оренбургское казачество, управляющееся на основаніи своихъ собственныхъ законовъ и при помощи особыхъ учрежденій. Оренбургскіе казаки изъ государственныхъ соображеній устранены отъ участія въ земствѣ.

Такимъ образомъ, за отсутствіемъ дворянства въ юговосточныхъ губерніяхъ и за исключеніемъ изъ земской дѣятельности кочевыхъ инородцевъ и казаковъ, остались крупные землевладѣльцы и крестьяне. Этимъ группамъ предоставлено въ новыхъ земствахъ приблизитель-

но поровну мѣстъ. По отдѣльнымъ губерніямъ составъ земскихъ гласныхъ характеризуется слѣдующими цифрами:

Число гласныхъ.

ГУБЕРНІИ.	Уѣздныхъ отъ избират. собр.	Въ %	Отъ сельск. обществъ.	Въ %	ВСЕГО.	Губернскихъ гласныхъ.
Астраханская. .	48	44,4	60	55,6	108	30
Оренбургская, .	64	50,0	64	50,0	128	37
Ставропольская.	65	49,1	69	50,9	134	29
Всего . .	177	47,8	193	52,2	370	69

Цензъ, дающій право участвовать въ избирательномъ собраніи, довольно высокъ, колеблясь для Астраханской губерніи между 325 и 525 десятинами, въ Оренбургской губерніи отъ 350 до 475 десятинъ, въ Ставропольской отъ 340 до 650 десятинъ. Кромѣ того, въ качествѣ избирательнаго ценза служатъ рыболовныя воды.

крестьяне составляютъ большинство почти во всѣхъ новыхъ земствахъ, почему послѣднія могутъ быть приравнены къ Вятскому и Пермскому крестьянскимъ земствамъ.

Отъ того или иного отношенія крестьянъ къ выборамъ зависитъ вся дѣятельность земства. Однако, кре-

---

1) „Кал. Справочн. Земск. Дѣятеля“ 1913 г.

стьяне нѣкоторыхъ уѣздовъ Оренбургской губерніи, исходя изъ того положенія, что имъ придется платить больше налоговъ, чѣмъ раньше, отказались выбирать земскихъ гласныхъ. Многіе крестьяне совершенно не знали, что такое земство и для чего оно учреждается. Вотъ образецъ подобнаго отношенія къ земству, разсказанный ставропольской газетой [1]): «Въ одномъ селѣ Ставропольской губерніи служилъ фельдшеръ, совершенно непригодный для исполненія занимаемой должности. Сельскій сходъ постановилъ удалить его; но когда это не было разрѣшено, сходъ возбудилъ ходатайство о совершенномъ уничтоженіи фельдшерскаго пункта «за недостаткомъ средствъ». Это ходатайство было удовлетворено, но фельдшеръ остался жить въ селѣ, занимаясь частной практикой. Когда пришло время выбирать въ новое земство гласныхъ, то крестьяне рѣшили, что «такъ какъ бывшій фельдшеръ о б щ е с т в у н е н у ж е н ъ, то пусть его и з а б и р а е т ъ себѣ земство». Фельдшеръ, однако, какъ гласный, добился того, что вернулся обратно въ качествѣ земскаго фельдшера и, прежде всего, нанялъ на земскія средства у с е б я в ъ д о м ѣ квартиру подъ фельдшерскій пунктъ, хотя были гораздо болѣе пригодныя для этой цѣли квартиры.»

Подобныхъ случаевъ было немало при подготовкѣ выборовъ въ новыя земства; однако, массоваго характера такое отношеніе къ земству не носило. Крестьянство юго-восточныхъ областей, какъ и вообще всей Россіи, за послѣднее десятилѣтіе духовно выросло и начинаетъ принимать участіе въ общественной жизни.

Тѣмъ не менѣе, несмотря на полную возможность побѣды крестьянъ во всѣхъ юго-восточныхъ губерніяхъ, разночинно-крестьянское земство оказалось только въ

---

[1]) „Сѣверокавказскій Край“ 1914 г., № 873.

Астраханской губерніи; въ остальныхъ двухъ губерніяхъ побѣда осталась на сторонѣ крупныхъ землевладѣльцевъ. Эта побѣда не находилась безусловной зависимости отъ самого избирательнаго закона и объяснялась

абсентеизмомъ мелкихъ помѣщиковъ, помѣшавшимъ послѣднимъ провести въ земство достаточное число своихъ представителей. Въ Оренбургской губерніи [1]) побѣды, одержанныя крупными землевладѣльцами, объясняются исключительно абсентеизмомъ избирателей. Такъ, въ Орскомъ уѣздѣ изъ 381 мелкаго собственника на избирательное собраніе явился всего 81 избиратель, въ Оренбургскомъ уѣздѣ изъ 700 мелкихъ собственниковъ н и к т о на выборы не явился. Въ результатѣ въ Оренбургскіе уѣздные земскіе гласные прошли 23 кандидата крупныхъ землевладѣльцевъ. Около половины земскихъ гласныхъ оказываются совершенно неграмотными.

Въ Ставропольской губерніи администрація назначила земскіе выборы въ страдную пору, и это привело къ малолюдству съѣздовъ мелкихъ землевладѣльцевъ. Въ Медвѣжинскомъ уѣздѣ изъ 70 человѣкъ явилось 15, избравшихъ вмѣсто 20 уполномоченныхъ всего трехъ; въ Александровскомъ уѣздѣ явилось вмѣсто 42 избирателей—26, избрано вмѣсто 28—6 уполномоченныхъ. Этимъ и объясняется побѣда крупныхъ помѣщиковъ, проведшихъ 13 своихъ кандидатовъ на земскихъ выборахъ. Зато со стороны крестьянъ было проявлено въ цѣломъ рядѣ уѣздовъ вполнѣ сознательное отношеніе къ выборамъ, и, напримѣръ, въ Медвѣжинскомъ уѣздѣ въ гласные прошли крестьяне, извѣстные своей работой въ кооперативахъ.

Что касается Астраханской губерніи, то тамъ и

---

[1]) См. „Земское Дѣло“ 1913 г., № 17 стр. 1172, 1173,

должны были одержать побѣду крестьяне, на долю которыхъ приходится 55,9% всѣхъ мѣстъ въ земскихъ собраніяхъ. Нѣкоторыя любопытныя свѣдѣнія о соціальномъ составѣ новыхъ земскихъ гласныхъ даютъ мѣстныя газеты [1]). Такъ, въ Астраханскомъ уѣздѣ гласными отъ крестьянъ избраны 3 волостныхъ должностныхъ лица, 5 торговцевъ, 1 садоводъ и 2 ловца. Отъ избирателей, имѣющихъ полный цензъ, избраны преимущественно рыбопромышленники и нѣсколько землевладѣльцевъ-промышленниковъ. Всѣ эти гласные, по словамъ газетъ, настолько заняты своими дѣлами, что изъ нихъ въ управу никто идти не хочетъ [2]).

Еще болѣе заслуживаютъ вниманія гласные губернскаго земства, которое состоитъ изъ «достойнѣйшихъ» гласныхъ, избранныхъ уѣздными земствами. Отъ астраханскаго уѣзднаго земства прошли: 1 издатель, 1 адвокатъ, 1 купецъ, 1 врачъ, 4 рыбопромышленника и 2 крестьянина; отъ енотаевскаго уѣзда—2 чиновника и 1 землевладѣлецъ; отъ красноярскаго уѣзда—2 землевладѣльца-дворянина; отъ царевскаго земства—9 крестьянъ-торговцевъ и землевладѣльцевъ; наконецъ, отъ черноярскаго земства прошли 4 крестьянина, 1 землевладѣлецъ и 1 купецъ. Такимъ образомъ, астраханское земское собраніе разночинно-крестьянское, причемъ крестьянъ насчитывается въ немъ 14, а остальныхъ 15 [3]). Очевидно, что представители отъ крестьянъ въ губернское земское собраніе прошли только потому, что другихъ кандидатовъ, болѣе «достойныхъ», не оказалось.

Первые шаги новыхъ земствъ послѣ ихъ конструированія заключались въ выборѣ должностныхъ лицъ, и вотъ тутъ-то и всплыло различіе, а нерѣдко и противоположность классовыхъ интересовъ различныхъ группъ

---

[1]) „Астрах. Лист.“ 1913 г., № 142.
[2]) „Астрах. Лист.“ 1913, № 48.
[3]) „Астрах. Лист.“, № 162.

гласныхъ. «Первыя земскія собранія въ Оренбургской и Ставропольской губерніяхъ,—пишетъ «Земское Дѣло» [1]), —дали картину напряженной борьбы между гласными—крестьянами и крупными землевладѣльцами изъ-за земскихъ должностей. Въ Оренбургскомъ губернскомъ земскомъ собраніи 31 мѣсто принадлежало помѣщикамъ и купцамъ и только 6—крестьянамъ.

Однако, если въ Оренбургской и Ставропольской губерніяхъ крестьянамъ почти не удалось провести своихъ представителей въ исполнительные органы, то въ Астраханской губерніи имъ удалось сдѣлать сравнительно очень много. Тамъ прошли или представители свободныхъ профессій или крестьяне. Предсѣдателемъ астраханской уѣздной земской управы избранъ городской староста, предсѣдателемъ красноярской управы—провизоръ, членами управы избраны ловецъ и торговецъ (послѣдній въ то же время и волостной старшина); въ Енотаевскомъ уѣздѣ предсѣдатель управы—землевладѣлецъ и два члена управы отъ крестьянъ; наконецъ, въ Царевскомъ уѣздѣ послѣ неутвержденія бывшаго члена 2-ой Государственной Думы Бѣлаева предсѣдателемъ избранъ купецъ, а членами управы три крестьянина [2]). Всѣ эти выборы служатъ доказательствомъ той возможности господства въ новыхъ земствахъ разночинно-крестьянскаго большинства, которое, къ сожалѣнію, въ виду индифферентнаго отношенія мѣстнаго населенія къ выборамъ, не осуществилось въ сосѣднихъ губерніяхъ.

Каково же было отношеніе гласныхъ-крестьянъ къ земской работѣ? Въ чемъ выразилась забота крестьянскихъ представителей о нуждахъ пославшихъ ихъ селъ и деревень, въ организаціонный, наиболѣе трудный періодъ

[1]) „Земское Дѣло“ 1913 г., № 17, стр. 1173.
[2]) Ibid № 17, стр. 1173.

дѣятельности новаго земства? На это отвѣчаютъ органы мѣстной печати. «Бросается въ глаза,—пишетъ «Астраханскій Листокъ» по поводу первыхъ шаговъ новаго губернскаго земства» [1],—твердость и непреклонность крестьянъ-гласныхъ въ отстаиваньи деревенскихъ интересовъ. Долбятъ въ одну точку упорно, настойчиво, какъ дятлы. Землевладѣльцы же въ губернскомъ собраніи пребывали на роляхъ благородныхъ свидѣтелей. Безразличіе и скука написаны на ихъ лицахъ и какъ будто говорятъ: «дѣлайте, какъ сами знаете». Въ Оренбургскомъ земскомъ собраніи повторилась та же самая картина отношенія крестьянъ къ земскимъ выборамъ. «Люди не испугались нашихъ огромныхъ разстояній,—пишетъ «Оренбургская Жизнь» [2]), чутко относящаяся ко всякому шагу новаго земства,—и съѣхались изъ самыхъ отдаленныхъ уѣздовъ. Изъ всего состава гласныхъ не прибыло всего 10 человѣкъ... Нѣсколько особнякомъ держатся гласные-крестьяне. Они относились къ обсуждаемымъ вопросамъ съ удивительной вдумчивостью и вниманіемъ. Каждая деталь подвергалась всесторонему обсужденію, и, несмотря на кропотливость и техническую мелочность вопроса, не раздалось ни одного слова о томъ, что пора кончить».

Совершенно иное отношеніе къ земству наблюдалось въ тѣхъ губерніяхъ, гдѣ побѣда оказалась на сторонѣ крупныхъ помѣщиковъ. Такъ, въ указанной выше Оренбургской губерніи на 2-ое губернское собраніе изъ 52 гласныхъ явилось только 27, т. е. только число, немного превышающее кворумъ. Отчасти эта неявка объясняется огромными разстояніями въ Оренбургской губерніи; но, главнымъ образомъ, какъ это вытекаетъ изъ объясненій неявившихся гласныхъ, у нихъ было или много

---

[1]) „Астрах. Лист.“ 1913 г., № 227.
[2]) „Оренб. Жизнь“ 1913 г., № 4.

личныхъ дѣлъ или нужно было ѣхать на ярмарку [1]). На губернское земское собраніе отъ г. Челябинска не явилось ни одного гласнаго.

Передъ самымъ началомъ своей дѣятельности новымъ земствамъ необходимо было вступить во владѣніе тѣмъ наслѣдствомъ, которое было оставлено имъ дореформенными учрежденіями — казенными распорядительными комитетами. При этомъ оказалось, что у вновь созданныхъ земствъ гораздо больше матеріальныхъ средствъ, чѣмъ было у старыхъ земствъ въ началѣ ихъ дѣятельности, такъ какъ послѣднимъ приходилось самимъ создавать свои капиталы. Конечно, въ высшей степени трудно въ точности учесть наслѣдственный капиталъ новыхъ земствъ. Но нѣтъ никакого основанія не довѣрять, напримѣръ, астраханскимъ газетамъ, утверждающимъ, что н и о д н о изъ начинавшихъ свою дѣятельность земствъ не обладало такими огромными капиталами, какъ астраханское земство. Достаточно сказать, что къ послѣднему перешло въ общей сложности 7,053.064 руб., изъ которыхъ страхового капитала 2.183.481 рубль, недвижимости цѣнностью въ 2.137.741 р., наконецъ, въ наличныхъ деньгахъ и % бумагахъ 2.896.472 руб. [2]). Въ числѣ полученной земствомъ недвижимости оказалась астраханская губернская больница, богадѣльня, торговое зданіе и жилое зданіе въ Астрахани; тинакская грязелечебница, карузясскія рыболовныя воды, часть острова и два дома въ уѣздныхъ городахъ. Наслѣдство Оренбургскаго земства превышаетъ 3 милліона рублей.

Не слѣдуетъ отнюдь полагать, что имущество, переданное новымъ земствамъ, находится въ идеальномъ

[1]) „Оренб. Жизнь“ 1914 г., № 123.
[2]) „Астрах. Лист.“ 1913 г., № 183.

состояніи. Многое нужно подновить, починить, перестраивать, ремонтировать; многія зданія служатъ слишкомъ долгое время и угрожаютъ развалиться. Совершенно непонятно, напримѣръ, для какой цѣли нужна оставленная астраханскому земству въ наслѣдство многократно упоминавшаяся въ мѣстной печати дамба, выстроенная въ совершенно неподходящемъ для нея гладкомъ, ровномъ и сухомъ мѣстѣ [1]). Ставропольское губернское земское собраніе рѣшило за негодностью с о в е р ш е н н о з а к р ы т ь доставшуюся ему больницу приказа общественнаго призрѣнія. Оренбургская больница оказалась тоже не въ лучшемъ состояніи. Вотъ какъ ее описываетъ о ф и ц і а л ь н ы й докладъ губернскому земскому собранію [2]). «Въ виду полнаго отсутствія вентиляціи воздухъ больницы спертый; запахъ мочи распространяется по всѣмъ палатамъ, равно какъ и запахъ изъ выгребныхъ ямъ; рамы начали загнивать; штукатурка надъ входной дверью отпала, вслѣдствіе чего обнажились кирпичи, грозящіе обваломъ; потолки протекаютъ; женская венерическая палата одна, а лежащія въ ней больныя сифилисомъ и гонорреей з а р а ж а ю т с я другъ отъ друга; система парового отопленія можетъ просуществовать не дольше мая мѣсяца текущаго года».

При такомъ «наслѣдствѣ» задачи земства оказались поистинѣ необозримыми. Насколько мѣ-

[1]) „Астрах. Лист.“ 1913 г., № 227.
[2]) Докладъ 2 чрезвыч. губ. земскому собр. № 14.

стные обыватели были ошеломлены и поражены грандіозностью открывавшихся передъ земствомъ задачъ, показываютъ слѣдующія строки, до которыхъ дописалась одна изъ крупныхъ краевыхъ газетъ: «Важное преимущество Оренбургскаго земства передъ другими — это необъятный просторъ народнаго невѣжества; какъ бы ни былъ широкъ размахъ земства, онъ не встрѣтитъ препятствій, гдѣ еще долго можно слышать просящій голосъ—давай больше» [1]).

Однако, «необъятный просторъ» оказался и во всѣхъ остальныхъ отрасляхъ земскаго хозяйства. И вотъ здѣсь-то первыя же земскія собранія показали, что при такой колоссальной отсталости юго-восточнаго края земства не только имѣли возможность воспользоваться опытомъ, накопленнымъ старыми земствами за пятьдесятъ лѣтъ ихъ существованія, но и воспользовались этой возможностью, претворивъ ее въ реальность. Они сразу взяли изъ земской сокровищницы послѣдніе итоги, миновавъ длинный рядъ ошибокъ, неудачъ и исканій; они перескочили сразу черезъ одну изъ ступеней общественнаго развитія. «Отличительная черта первыхъ земскихъ собраній Астраханской губерніи,—пишетъ мѣстная газета [2]),—полное единодушіе въ стремленіе земцевъ неотложно упорядочить и улучшить тѣ части земскаго хозяйства, которыя перешли въ руки земства отъ губернской администраціи. Улучшеніе положенія служащихъ, медицина, ветеринарія, дорожное дѣло, экономическія мѣропріятія, агрономія—все это занимало вниманіе первыхъ земскихъ собраній. Въ общей сложности итоги поуѣздныхъ смѣтъ многократно превышаютъ соотвѣтствующіе отдѣлы смѣтъ распорядительнаго комитета».

Въ той же Астраханской губерніи «на первомъ астра-

---

[1]) „Оренб. Жизнь“ 1913 г., № 7.
[2]) „Астрах. Лист.“ 1913 г., № 229.

ханскомъ уѣздномъ земскомъ собраніи каждый говорилъ о нуждахъ своего угла, стараясь непремѣнно доказать, что его уголъ самый разнесчастный во всемъ свѣтѣ. Собраніе по вопросу о медицинской помощи было сплошнымъ воплемъ представителей различныхъ мѣстностей уѣзда о необходимости устройства лечебныхъ заведеній» [1]). Въ Ставропольской губерніи сразу же послѣ первыхъ земскихъ собраній стали ясно ощущаться выгоды отъ введенія земства. Число свѣтскихъ школъ увеличилось съ 503 до 600; подводная повинность, отправляемая сельскими обществами, начала отправляться всѣми сословіями; число ветеринарныхъ врачей увеличилось съ 28 до 33, число ветеринарныхъ фельдшеровъ —съ 28 до 64, число больничныхъ коекъ увеличилось съ 174 до 432, врачей—съ 21 до 45, средняго медицинскаго персонала—съ 190 до 240; земское собраніе учредило фельдшерскую школу, санитарную организацію для борьбы съ эпидеміями, психіатрическую лечебницу, ввело безплатное леченіе. Земство пригласило агрономовъ, обратило вниманіе на животноводство и на борьбу съ вредителями, устроило три кассы мелкаго кредита, двѣ учительскія семинаріи, свою типографію и книжный складъ [2]).

При этомъ характерна быстрота роста бюджета Ставропольскаго земства: въ то время, какъ въ старыхъ земствахъ на второй годъ ихъ дѣятельности бюджетъ удвоился, въ Ставропольскомъ земствѣ онъ въ тотъ же промежутокъ у ч е т в е р и л с я. Наконецъ, Оренбургское земство, хотя и состоящее преимущественно изъ помѣщичьяго элемента, не могло остаться въ сторонѣ отъ общекультурныхъ земскихъ задачъ и традицій и на первыхъ же собраніяхъ рѣшило учредить 18 районныхъ библіотекъ, вечерніе курсы, народныя чтенія,

[1]) „Астрах. Лист.“ 1913 г., № 223.
[2]) Сѣверокавказскій Край“ 1914 г., № 812.

мусульманскія библіотеки, рѣшило издавать и пріобрѣтать татарскія книги, постановило открыть въ дер. Исаево-Дѣдово 8-классную гимназію для замѣщенія должностей народныхъ учительницъ, рѣшило открыть также мужскія прогимназіи въ с. Куртамышъ, и на Міасскомъ заводѣ. Въ г. Троицкѣ земское собраніе рѣшило учредить с.-х. училище, а въ Бѣлоцарскомъ заводѣ—средне-учебное заведеніе.

Въ высшей степени характерно, что главнымъ образомъ поддерживали расходы на культурныя мѣропріятія гласные-крестьяне, а противъ самыхъ необходимыхъ ассигнованій выступали крупные землевладѣльцы Д. и Е. Павловы, причемъ ихъ только слабо поддерживала часть гласныхъ [1]). Во всякомъ случаѣ Оренбургское земство пошло по слѣдамъ старыхъ русскихъ земствъ, особенно если вспомнить его внимательное отношеніе къ «третьему элементу», выразившееся въ установленіи періодическихъ прибавокъ служащимъ, ассигнованіи тысячи рублей въ ссудо-сберегательную кассу служащихъ и т. д. Наконецъ, что слѣдуетъ особенно отмѣтить въ первыхъ шагахъ новыхъ земствъ, они сразу и безъ колебаній рѣшили такой огромной важности вопросъ, какъ вопросъ о всеобщемъ обученіи. Большинство уѣздныхъ земствъ Астраханской губерніи постановили (Енотаевское даже—единогласно) немедленно же начать дѣятельность по введенію всеобщаго обученія; и только красноярское земство отсрочило введеніе всеобщаго обученія на 1 января 1915 года. Благодаря, главнымъ образомъ, настоянію гласныхъ крестьянъ, астраханское уѣздное земство постановило исключить церковно-приходскія школы изъ земской школьной сѣти, а въ черноярскомъ земствѣ земское собраніе 13 голосами противъ 7 постановило отклонить выдачу какихъ бы то ни было пособій церковно-при-

[1]) „Оренб. Газета“ 1914 г., № 45.

ходскимъ школамъ. На постановленіе астраханскаго земскаго собранія мѣстнымъ епископомъ Никономъ былъ даже поданъ протестъ высшей администраціи. Что касается Оренбургскаго губернскаго земства, то оно рѣшило взять на себя руководящую роль при осуществленіи всеобщаго обученія.

Какъ могли новыя земства приняться сразу за такую колоссальной важности работу въ условіяхъ и х ъ существованія и при той отсталости земской жизни, которая должна была проявиться въ новыхъ земствахъ? Несомнѣнно, кромѣ желанія сравняться съ передовыми земствами, здѣсь играло немалую роль и приглашеніе «третьяго элемента», который м о г ъ сразу сдѣлаться организующей и иниціативной силой и дать новымъ земствамъ тотъ накопленный и въ другихъ земствахъ опытъ, который онъ принесъ съ собою. Съ другой стороны, и вызванное требованіемъ жизни отступленіе отъ положенія 1890 г. несомнѣнно, отразилось на дѣятельности земства съ первыхъ же шаговъ его дѣятельности.

Какъ уже было указано, бюджеты увеличились во много разъ. Еще болѣе наглядно будетъ это увеличеніе, если сравнить съ новыми бюджетами бюджеты до введенія земства въ юго-восточныхъ губерніяхъ. Земскіе расходы за послѣднее трехлѣтіе выражались въ слѣдующихъ цифрахъ [1]):

Земскіе расходы въ тыс. рублей [1]):

ГУБЕРНІЙ.	Народное образованіе.	Въ %	Медицина обществ. призр.	Въ %	Ветеринарія.	Въ %	Дорожная повинность.	Въ %	Всехъ расходовъ.
Оренбургская	80,0	13,0	170,7	28,6	48,2	8,0	173,5	29,0	595,
Астраханская	77,9	22,0	327,6	51,1	39,7	6,1	97,0	10,4	640,9
Ставропольс.	68,3	16,3	216,1	59,8	13,7	3,0	54,2	12,7	425,0

[1]) Цифры взяты изъ мѣстныхъ газетъ. Позднѣйшія, болѣе подробныя данныя взяты изъ „Кал.-Спр. Земск. Дѣятеля“ 1913 г. см. табл. № 10 и 11.

Другими словами, при незначительности общаго бюджета почти п о л о в и н а его уходила на медицину и общественное призрѣніе, а въ Оренбургской губерніи, съ ея «дорожнымъ вопросомъ», и на дорожную повинность. Если вспомнить о томъ состояніи, въ которомъ были приняты земствомъ лечебныя заведенія, то мы получимъ хоть нѣкоторое отдаленное представленіе о томъ поистинѣ ужасномъ положеніи, въ которомъ до сихъ поръ находятся многія области и губерніи Россіи, лишенныя земскихъ учрежденій.

Въ то время, какъ во всѣхъ русскихъ губерніяхъ на 1 жителя приходится по даннымъ А. Шингарева 1 р. 33 к. расходовъ, въ Астраханской губерніи приходилось до введенія земства 0,5 р., въ Ставропольской 0,3 р. и въ Оренбургской 0,2 р. Къ сожалѣнію, офиціальныя учрежденія запаздываютъ съ опубликованіемъ земскихъ смѣтъ. Но въ Ставропольской губерніи, напримѣръ, смѣта губернскаго и 5 уѣздныхъ земствъ на 1914 годъ была сведена въ размѣрѣ 4.823 тыс. рублей. Другими словами, земская смѣта Ставропольской губерніи въ в о с е м ь р а з ъ превосходитъ дореформенную смѣту. Смѣта Оренбургскаго губернскаго земства была сведена въ размѣрѣ 1.061.766 рублей, а смѣта Астраханскаго губернскаго земства—въ размѣрѣ 939.671 рубль.

Первоначальныя расходныя смѣты новыхъ земствъ въ тыс. руб.

ЗЕМСТВА.	Народное образованіе.	Въ %	Медицина и общ. призрѣніе.	Въ %	Ветеринарія.	Въ %	Дорожная повинность.	Въ %	Всѣхъ расходовъ.
Оренбургское губернское	102,4	3,4	173,9	16,0	116,1	10,7	123,4	11,3	1.082,8
Всѣ ставропольскія (губернскіе и 5 уѣздныхъ) . . .	1.50,6	31,1	1,060,0	21,9	253,2	5,2	227,8	4,7	4.823,6
Астраханское губернское	59,2	6,4	405,5	50,7	38,2	4,6	96,9	10,2	939671

Очевидно, что однѣ губернскія смѣты значительно превысили дореформенныя смѣты по всей губерніи.

Вполнѣ естественно, что среди лицъ, облагаемыхъ новыми налогами, началось недовольство земствомъ, несмотря на очевидныя выгоды его введенія. Какъ только въ силу необходимости земскія смѣты начали вздуваться, послышались негодующіе голоса тѣхъ, кого обложили новымъ налогомъ. Вмѣстѣ съ тѣмъ комиссія по введенію земства обнаружила въ нѣкоторыхъ мѣстахъ уклоненіе наиболѣе зажиточныхъ слоевъ населенія отъ платежа налоговъ. Такъ, комиссія «открыла» въ Астраханскомъ уѣздѣ существованіе 65 фабрично-заводскихъ предпріятій съ суммой доходности въ 638.667 руб., не внесенныхъ губернскимъ распорядительнымъ комитетомъ въ списки плательщиковъ налоговъ. Кромѣ того, на основаніи свѣдѣній губернскаго распорядительнаго комитета доходность рыболовныхъ водъ Астраханской губерніи, неизвѣстно по какой причинѣ, была понижена съ 867 тыс. рублей до 603 тысячъ, а оцѣнка земель и лѣсовъ съ 10,4 милліона рублей до 5,7 милліоновъ, т. е. почти вдвое [1]). Вполнѣ понятно, почему и въ чьихъ интересахъ была произведена такая оригинальная переоцѣнка имуществъ.

Слѣдовательно, нѣкоторыя группы населенія просто ускользали ранѣе отъ платежа налоговъ, перекладывая ихъ на чужія плечи; и когда налогъ былъ все-таки наложенъ, они стали негодовать и возмущаться. Такъ, съ недвижимыхъ имуществъ гор. Оренбурга земство стало взимать вмѣсто 45,847 рублей земскихъ налоговъ 150 тысячъ рублей на основаніи повышенія въ 1906 году оцѣнки оренбургскихъ недвижимыхъ имуществъ съ 10 до 20 милліоновъ рублей. Противъ этого въ свое время оренбургская городская

---

[1]) „Астрах. Лист.“ 1913 г., № 210.

дума не возражала [1]). Представители г. Оренбурга всполошились, и въ мѣстной печати появились статьи, смыслъ которыхъ сводился къ тому, что вслѣдствіе новаго налога «домовладѣльцы увеличатъ квартирную плату, увеличится число мелкихъ квартиръ, откуда произойдетъ увеличеніе заболѣваемости и смертности населенія; такъ что (?) по существу этотъ налогъ будетъ налогомъ на все городское населеніе». Однако, ни эти, ни другіе мотивы не были уважены новымъ земствомъ, и налогъ былъ оставленъ въ указанной суммѣ.

Итакъ, новому земству сразу же пришлось считаться съ нежеланіемъ опредѣленныхъ слоевъ населенія платить налоги для своей же пользы. Вторымъ затрудненіемъ, сразу почувствовавшимся при первыхъ шагахъ земства, было неудобство отъ дѣленія территорій всѣхъ губерній на земскую и неземскую. Ставропольское губернское земство вслѣдствіе этого постановило ходатайствовать о распространеніи земскаго положенія на земли инородцевъ: туркменовъ, калмыковъ и ногайцевъ [2]). Въ Оренбургской губерніи неудобство отдѣленія отъ земства казаковъ почувствовалось сразу при подачѣ населенію ветеринарной помощи. Въ виду того, что казаки не платятъ земскихъ сборовъ, они и не пользуются никакой помощью со стороны земства; между тѣмъ были случаи неоднократныхъ обращеній казаковъ въ ближайшіе ветеринарные пункты. Земское ветеринарное совѣщаніе согласилось подавать эту помощь только въ томъ случаѣ, если казаки будутъ давать по 50 рублей на лекарственныя средства, если они дадутъ ветеринарамъ открытые листы для безплатныхъ разъѣздовъ по казачьей территоріи и если они возьмутъ на себя удовлетвореніе претензій владѣльцевъ убитаго скота [3]).

---

[1]) „Оренб. Жизнь“ 1913 г., № 67, 69 и 1914 г., № 127.
[2]) „Сѣверокавказскій Край“ 1914 г. № 813.
[3]) „Оренб. Жизнь“ 1914, № 50.

VIII. Борьба за земство.

Какъ извѣстно, земство существовало до послѣдняго времени только въ 34 губерніяхъ Европейской Россіи. Въ 1911 году къ земскимъ губерніямъ прибавилась 6 западныхъ губерній, а въ 1914 году 3 юго-восточныхъ губерніи. Такимъ образомъ, въ настоящее время на основаніи земскаго положенія управляются 43 губерніи. Ни Польша, ни Кавказъ, ни Закаспійскія владѣнія, ни Туркестанъ, ни огромная Сибирь «не доросли до земства».

Въ 21 губерніи и области Россіи (куда не включены Царство Польское и нѣкоторыя области Азіатской Россіи) общая сумма бюджета за послѣдніе годы выражалась всего въ суммѣ 20 милліоновъ рублей. При этомъ самой крупной статьей расхода были расходы на медицину и общественное призрѣніе, потребовавшіе затраты 5,5 милліоновъ рублей или 12%, точно такъ же, какъ и дорожное дѣло, на которое приходилось 13,8% общаго бюджета. Бюджеты отдѣльныхъ неземскихъ губерній, гдѣ расходы выражаются сотнями тысячъ рублей, представляютъ рѣзкій контрастъ съ земскими гу-

берніями, въ которыхъ за послѣдніе годы н и г д ѣ сумма производимыхъ ежегодно расходовъ не опускалась ниже $2^1/_2$ милліоновъ рублей (Олонецкая губернія).

Отсюда вполнѣ понятно то отношеніе, которое встрѣтилъ проектъ земства въ Архангельской губерніи и въ Сибири.

Проектъ учрежденія архангельскаго земства возникъ еще въ 1864 году вмѣстѣ съ составленіемъ Земскаго положенія; Государственный Совѣтъ рѣшилъ провести земскую реформу «примѣнительно къ мѣстнымъ условіямъ». Эти мѣстныя условія заключались въ отсутствіи въ Архангельской губерніи дворянства и въ занятіи жителей преимущественно звѣриными и рыбными промыслами. первыми, «борцами» за земство въ Архангельской губерніи явились ея губернаторъ Гартингъ и князь Гагаринъ. Они воочію видѣли, что

Архангельская губернія не можетъ нормально развить свои производительныя силы. Еще въ 1866 году князь

Гагаринъ писалъ: «Приведеніе земскаго хозяйства въ положеніе, соотвѣтствующее требованіямъ населенія, не можетъ быть доступно при посредствѣ тѣхъ органовъ, которымъ оно поручено. Поэтому единственнымъ средствомъ избавленія населенія отъ экономическаго разоренія явилось бы введеніе въ Архангельской губерніи земскихъ учрежденій» [1]). Однако, вслѣдствіе «несправедливаго обложенія казенныхъ лѣсовъ» при введеніи земства, проектъ послѣдняго былъ положенъ подъ сукно. Слѣдующіе губернаторы, Энгельгардтъ и Сосновскій, явились также сторонниками введенія земства. При этомъ Энгельгардтъ, для введенія земства, привелъ крайне любопытный и очень откровенный доводъ. [2]) По его мнѣнію, существующія въ губерніи учрежденія не имѣютъ права вводить необязательныя повинности. Такимъ образомъ, для губернатора выходъ изъ смѣты невозможенъ. Слѣдовательно, земскія учрежденія въ Россіи облечены большой полнотой власти въ расходованіи мѣстныхъ суммъ, чѣмъ губернаторъ неземской губерніи.

Ознакомившись съ проектомъ Энгельгардта, Государственный Совѣтъ отвергъ его по настоянію министра финансовъ и К. П. Побѣдоносцева,

---

[1]) Мамадышскій. Земство въ Арханг. губ. Вѣстникъ Евр. 1910 г. № 1, стр. 301.

[2]) См. Ивановъ, стр. 20.

Проектъ Сосновскаго, названный «блестящимъ» даже его противниками, разбиваетъ всѣ агрументы противъ архангельскаго земства, въ томъ числѣ и тотъ, что казна будетъ содержать земство на свой счетъ. И, несмотря на всю логику и обоснованность проекта, онъ былъ отвергнутъ, какъ и всѣ прочіе проекты. Проектъ Сосновскаго былъ результатомъ дѣйствій 54 депутатовъ Государственной Думы, внесшихъ 19 ноября 1908 года въ Думу законопроектъ объ Архангельскомъ земствѣ. Этотъ законопроектъ, принятый даже III Государственной Думой въ одномъ изъ ея послѣднихъ засѣданій, поступилъ на разсмотрѣніе Государственнаго Совѣта. Комиссія законодательныхъ предположеній начала съ признанія думскаго законопроекта непріемлемымъ, въ виду того, что «крестьянство получитъ преобладающее значеніе въ составѣ земскихъ гласныхъ». Въ результатѣ 3 января 1913 года Государственный Совѣтъ отвергъ думскій законопроектъ, какъ «нецѣлесообразное и практически неосуществимое мѣропріятіе».

Послѣ провала законопроекта объ архангельскомъ земствѣ, причиной чего нѣкоторые неосновательно считаютъ малую иниціативность какъ депутатовъ Архангельской губерніи, такъ и мѣстныхъ дѣятелей [1]), началось оживленіе на мѣстахъ: въ Архангельскомъ обществѣ изученія русскаго Сѣвера начали читаться доклады о земствѣ; мѣстная печать запестрѣла статьями о земствѣ; городской голова г. Шенкурска Архангельской губерніи возбудилъ въ думскомъ засѣданіи вопросъ о ходатайствѣ о земствѣ; въ Петербургѣ архангельскіе

[1]) А. Ивановъ, стр. 22.
[2]) А. Ивановъ, стр. 34.

депутаты рѣшили не дать заглохнуть вопросу и вновь возбудили его. Несмотря на всѣ попытки провести земство, Государственный Совѣтъ вторично отклонилъ этотъ законопроектъ.

Наконецъ, министръ внутрѣннихъ дѣлъ вошелъ въ совѣтъ министровъ съ представленіемъ о созданіи архангельскаго земства на началахъ, приближающихся къ положенію 2 апрѣля 1903 года для западныхъ губерній.

Однако, до сихъ поръ Архангельская губернія не дождалась осуществленія хотя бы и укороченнаго земства.

Такова картина «борьбы за земство». Подобная же картина наблюдается въ Сибири. Однако вопросъ о сибирскомъ земствѣ осложняется еще тѣмъ обстоятельствомъ, что Сибирь «гиблый край», наполненный бродягами, ссыльно-поселенцами и другими непригодными для земской работы элементами. Правда, мѣстные администраторы, какъ и въ Архангельской губерніи, считали въ Сибири земство положительно необходимымъ. Такъ, въ 1899 году иркутскій генералъ-губернаторъ Горемыкинъ, а въ 1903 году графъ Кутаисовъ указывали на необходимость введенія земства въ Сибири [1]). Вмѣстѣ съ тѣмъ въ печати, въ городскихъ управленіяхъ, на съѣздахъ сибирскихъ дѣятелей и даже въ засѣданіяхъ сибирскихъ комитетовъ о нуждахъ сельскохозяйственной промышленности настойчиво проводилась мысль о необходимости сибирскаго земства. Въ Тобольской, Томской, Енисейской и Иркутской губерніяхъ свыше 18 губернскихъ и

[1]) Наканунѣ земства въ Сибири. І. Малиновскій. „Вѣстн. Евр.“ 1910 г., № 1, стр. 296.

уѣздныхъ комитетовъ возбуждали ходатайства о введеніи земства.

Наконецъ, 3 апрѣля 1905 года на имя иркутскаго генералъ-губернатора былъ данъ рескриптъ, въ которомъ указывалось, что «назрѣвшимъ потребностямъ не отвѣчаетъ болѣе дѣйствующій въ Сибири порядокъ завѣдыванія земскимъ хозяйствомъ» и что признано за благо «завѣдываніе земскимъ хозяйствомъ въ предѣлахъ иркутскаго генералъ-губернаторства и въ губерніяхъ Тобольской и Томской образовать на плодотворныхъ началахъ общественной самодѣятельности».

Въ мѣстной печати появился цѣлый рядъ статей о земствѣ, въ разныхъ мѣстахъ Сибири устраивались собранія и совѣщанія, составлялись записки и проекты.

Изъ этихъ проектовъ особенно интересенъ проектъ соединенныхъ томскихъ обществъ: юридическаго, сельскохозяйств., техническаго, практическихъ врачей, попеченія о начальномъ образованіи, взаимопомощи учащихъ и учившихъ [1]).

Томскій проектъ вводитъ цѣлый рядъ измѣненій, какъ по сравненію съ положеніемъ 1890 года, такъ и по сравненію съ положеніемъ 1864 г. Кромѣ уѣзда и губерніи имъ предусматривается мелкая земская единица въ видѣ волости и крупная земская единица въ видѣ области. Затѣмъ кромѣ земскихъ собраній и управъ проектъ вво-

[1]) Ibid. стр. 299, см. также Сборникъ о земствѣ въ Сибири. С.П.Б. 1912 годъ.

дитъ спеціальныя земскія комиссіи: училищную, медицинскую, агрономическую, статистическую и т. п. Комиссіи располагаютъ нѣкоторой самостоятельностью, и всѣ члены ихъ пользуются правомъ р ѣ ш а ю щ а г о голоса. Въ проектѣ нѣтъ ни сословности, ни имущественнаго ценза. Активнымъ избирательнымъ правомъ пользуются всѣ лица о б о е г о пола, совершеннолѣтнія, не лишенныя правъ и проживающіе въ данномъ мѣстѣ не меньше 2-хъ лѣтъ.

Предметы вѣдомства земскихъ учрежденій значительно расширены, причемъ къ нимъ отнесены организація юридической помощи населенію, завѣдываніе переселенческимъ дѣломъ и земельнымъ устройствомъ крестьянъ и инородцевъ, производство естественно-историческихъ и другихъ изслѣдованій. Въ число земскихъ доходовъ по проекту включены п р о г р е с с и в н ы й подоходный налогъ и пособія отъ государственнаго казначейства.

Послѣ роспуска первыхъ двухъ Думъ и въ Сибири, и въ Думѣ выдвигались разнообразные проекты укороченнаго земства, но ни одинъ изъ этихъ проектовъ въ теченіе почти восьми лѣтъ не полу-

[1]) Ibid, стр. 300.

чилъ не только утвержденія, но даже надлежащаго движенія. Правда, въ засѣданіи Государственной Думы 19 ноября 1908 года состоялось обсужденіе «законодательнаго предположенія о введеніи въ сибирскихъ губерніяхъ и областяхъ земства», подписаннаго 101 членомъ Государственной Думы. Государственная Дума ограничилась выборомъ комиссіи, которая, согласившись съ необходимостью дѣленія избирателей въ Сибири только на двѣ куріи: городскую и крестьянскую, съ привлеченіемъ къ работѣ интеллигентныхъ мѣстныхъ элементовъ и значительнымъ пониженіемъ имущественнаго ценза для избирателей второй куріи, не могла, конечно, провести законопроекта о сибирскомъ земствѣ сквозь игольное ушко нашихъ законодательныхъ учрежденій

5 мая 1912 года законопроектъ о сибирскомъ земствѣ былъ отклоненъ Государственнымъ Совѣтомъ.

Та же самая участь постигла и отклоненный Государственнымъ Совѣтомъ законопроектъ о Донскомъ земствѣ. Отклоненіе проекта Донского земства интересно тѣмъ, что первоначально Донское земство было введено вмѣстѣ съ другими земствами еще въ 1876 году. Своеобразіе мѣстныхъ условій вызвало движеніе противъ тогдашняго земства. Вслѣдствіе этого въ 1881 году въ г. Новочеркасскѣ была созвана комиссія изъ выборныхъ всѣхъ сословій для выясненія вопроса о нуждахъ и недостаткахъ земства. Несмотря на указанія комиссіи, что не принципы земскаго самоуправленія, а недостаточно полное приспособленіе положенія 1864 года къ мѣстнымъ своеобразнымъ бытовымъ условіямъ, дѣйствія земскихъ учрежденій Донской области 24 марта 1882 года были пріостановлены [1]).

[1]) В. Д. Кузьминъ-Караваевъ. Земство и деревня. С.П.Б. 1904 г., стр. 315.

Еще хуже обстояло дѣло съ Кавказскимъ земствомъ. За желательность его учрежденія высказывалось еще въ 1882 году тифлисское дворянское собраніе, выбравъ для разсмотрѣнія вопроса особую комиссію. Съ тѣхъ поръ многочисленныя общественныя организаціи возбуждали ходатайства о введеніи на Кавказѣ земскихъ учрежденій. Между прочимъ такія ходатайства возбуждали: кавказское медицинское общество, съѣзды врачей, винодѣловъ и виноградарей, дѣятелей по кустарной промышленности, кавказское общество сельскаго хозяйства и другія организаціи. Въ 1905 году кавказскимъ намѣстникомъ была составлена записка о введеніи на Кавказѣ земства по положенію 1864 года [1]).

Послѣ этого въ Терской и Кубанской областяхъ были созваны совѣщанія по вопросу о земствѣ [2]). Во время обсужденія въ печати и въ общественныхъ собраніяхъ вопроса выяснилось, что по мѣстнымъ особенностямъ Кавказу нужно не только обычное земство, но и мелкая земская единица и крупная земская единица,

Однако Кавказу не удалось получить никакого земства.

И ничто такъ не характеризуетъ безнадежности осуществленія этого вопроса

, какъ то, что въ Государственной Думѣ ни одна общественная или партійная группа не внесла даже законопроекта о Кавказскомъ земствѣ.

Таковы главнѣйшія изъ проектируемыхъ земствъ. Изъ другихъ необходимо отмѣтить земство въ областяхъ казачьихъ войскъ, проектъ котораго былъ внесенъ въ Государственную Думу группой изъ 67 депутатовъ. Проектъ этотъ былъ 5 іюня 1910 года признанъ Думой

[1]) „Право“ 1908 г., № 3, стр. 169.
[2]) „Право“ 1907 г., № 32, стр. 2140.

желательнымъ, но этимъ и закончилъ свое существованіе, исчезнувъ въ междувѣдомственныхъ канцеляріяхъ. Государственная Дума признала желательнымъ 11 февраля 1911 года и земство въ Царствѣ Польскомъ и въ Черноморской губерніи.

. Однако нѣкоторыя области Россіи устранились совершенно отъ ходатайствъ о введеніи земства, оставшись къ этому институту совершенно равнодушными. Таковы были наши среднеазіатскія владѣнія, населенныя полукочевыми племенами, степныя области и полуевропейская-полуазіатская Уральская область, съ одной стороны, и прибалтійскія губерніи, имѣющія своеобразное мѣстное устройство,—съ другой.

Если нашъ Западъ именно вслѣдствіе своей культурности не имѣлъ особой потребности въ современнаго типа земствѣ, то нашъ Юго-востокъ не нуждался въ немъ вслѣдствіе своей некультурности. Это, конечно, не даетъ

еще повода утверждать, что средне - азіатская и степныя области «не доросли» до земства. Вѣдь и наши старыя земства, съ обширнымъ крестьянскимъ представительствомъ, не могли блистать въ началѣ своей дѣятельности особой культурностью. Однако въ этомъ и заключается сила мѣстнаго самоуправленія, что оно вырабатываетъ и выдвигаетъ общественныхъ работниковъ *въ самомъ процессѣ работы.*

IX. Земскія перспективы.

Современное земство есть организація сословно классовая,

чуждая непосредственныхъ связей съ широкими народными массами. Несмотря на это, въ процессѣ практической дѣятельности, земство, въ силу ряда причинъ, рѣчь о которыхъ была выше, выработало цѣлый рядъ благотворныхъ принциповъ, не осуществленныхъ даже странахъ Западной Европы.

Эти принципы исходятъ изъ той основной точки зрѣнія, что земство должно удовлетворять потребности *всего* населенія, т. е. широкихъ народныхъ массъ, а не отдѣльныхъ классовъ, группъ или сословій.

Правда, указанные принципы проводились далеко не всѣми земствами и недостаточно послѣдовательно. Больше того: въ цѣломъ рядѣ земствъ попытки «третьяго элемента» и части гласныхъ отстоять эти положенія разбивались о прямое противодѣйствіе большинства. Тѣмъ не менѣе въ современномъ земствѣ, какъ таковомъ, существованіе подобныхъ принциповъ — несомнѣнный фактъ. Главная заслуга земства—въ созданіи безплатной земской медицины, ветеринаріи, народнаго образо-

ванія и аграномiи.

Можно земскую дѣятельность разсматривать съ двухъ точекъ зрѣнія: или земство только возмѣщаетъ отдѣльнымъ группамъ внесенныя ими въ земскую кассу затраты, или же земство дѣлаетъ нѣчто большее, *удовлетворяя* растущія потребности мѣстнаго населенія.

Всей своей дѣятельностью земство отрицало первую точку зрѣнія, ибо развѣ принципъ всеобщаго обученія или безплатной медицины не противорѣчилъ рѣзко теоріи возмѣщенія затратъ? Не «каждому по его затратамъ», но «каждому по его потребностямъ»—таковъ краеугольный камень земской работы въ теченіе пятидесятилѣтняго существованія земства. Но если земство становилось вполнѣ опредѣленно на вторую точку зрѣнія, то вытекающее отсюда положеніе было чревато огромной важности послѣдствіями.

Нетрудно видѣть, что разъ вопросъ поставленъ на *такую* почву, то по мѣрѣ удовлетворенія элементарныхъ потребностей на ихъ мѣсто выдвигаются другія, несравненно болѣе глубокія и сложныя. *Уже теперь*, по мѣрѣ роста

земской медицины, улучшается качество нсей организаціи, исчезаетъ «фельдшеризмъ», появляются различныя вспомогательныя учрежденія, выдвигается на надлежащее мѣсто санитарная организація; по мѣрѣ приближенія ко всеобщему обученію повышается курсъ школы, растетъ библіотечное дѣло, усиливается внѣшкольное образованіе; агрономическая помощь влечетъ за собой углубленіе спеціализаціи и приближеніе агрономіи къ использованію мѣстныхъ особенностей и т. д. Словомъ, на почвѣ

удовлетворенія элементарныхъ потребностей возникаетъ болѣе индивидуальное удовлетвореніе качественно высшихъ потребностей,

, и такъ до безконечности.

Но, какъ мы видѣли, земство, вслѣдствіе своего состава, съ одной стороны, и вслѣдствіе постоянныхъ стѣсненій и недостатка средствъ, съ другой, не *исполнило* въ полной мѣрѣ тѣхъ задачъ, которыя оно могло и должно было исполнить. Слѣдовательно, для того, чтобы нормально исполнять возложенную на него функцію, земство должно быть реформировано. Другого пути нѣтъ и быть не можетъ.

Дальнѣйшая внѣшняя эволюція земства не можетъ возбуждать никакихъ сомнѣній; тѣмъ не менѣе его внутреннее строеніе, его «организаціонная техника» еще совершенно невыяснены. Вѣдь органъ мѣстнаго самоуправленія по самому своему существу является строго локализированнымъ: но какъ провести границу между раіономъ дѣятельности одного мѣстнаго самоуправленія и другого, сосѣдняго съ нимъ? Употребляемое въ настоящее время грубое и примитивное дѣленіе раіоновъ дѣятельности земскихъ учрежденій по административнымъ крупнымъ границамъ не имѣетъ за собой серьезныхъ основаній. Одинъ раіонъ слишкомъ великъ и громоздокъ, другой слишкомъ незначителенъ, часть одного административнаго раіона отличается отъ условій этого раіона въ цѣломъ и подходитъ къ условіямъ сосѣдняго раіона и т. д. Даже если бы административный раіонъ былъ установленъ вполнѣ правильно, то и тогда измѣ-

неніе хозяйственной физіономіи раіона приведетъ черезъ нѣкоторое время къ новымъ затрудненіямъ.

Единственнымъ выходомъ изъ создавшагося положенія могло бы служить приближеніе земства къ населенію путемъ уменьшенія раіона дѣятельности земскихъ учрежденій.

«Волостное земство», наряду съ образованіемъ поселковыхъ самоуправленій, является единственно практически выполнимымъ приближеніемъ земства къ населенію. Оно будетъ останавливаться на мелкихъ мѣстныхъ нуждахъ и потребностяхъ, и которымъ современное земство часто даже не можетъ удѣлять должнаго вниманія.

При осуществленіи волостного земства кореннымъ образомъ измѣнится роль губернскаго земства. До сихъ поръ оно являлось объединяющимъ всѣ уѣзды органомъ мѣстнаго самоуправленія; при волостномъ и областномъ земствѣ, губернское земство превращается въ придатокъ, поглощающій лишнія средства и создающій лишнія затрудненія. Уѣздное земство и будетъ продолжать исполнять свои функціи; функціи же губернскаго земства ничего особаго и специфическаго въ себѣ не заключаютъ. Волостные гласные могутъ съ такимъ же успѣхомъ выбираться волостнымъ или уѣзднымъ земствомъ, вмѣсто межуѣздныхъ участковъ возможно устраивать межволостные и межгубернскіе. Наконецъ, что мѣшаетъ волостнымъ или уѣзднымъ земствамъ факультативно объединяться, если у нихъ оказываются общія цѣли? Но тогда губернское земство возрождается не въ видѣ принудительной организаціи, а въ видѣ свободнаго соглашенія. Разрѣшеніе вопроса о мелкой земской единицѣ и объ областномъ земствѣ приведетъ такимъ образамъ къ постановкѣ вопроса объ *упраздненіи губернскаго земства.*

Какъ извѣстно, однако, наиболѣе смѣлыя и широкія

начинанія исходили до сихъ поръ изъ среды губернскихъ земствъ.

Остается выяснить вопросъ о вліяніи на развитіе земской дѣятельности *развитія производительныхъ силъ*. Вѣдь, до сихъ поръ наиболѣе культурными земствами были земства, гдѣ наиболѣе развита промышленность и населеніе болѣе дифференцировано. Ибо развитіе или паденіе производительныхъ силъ связано съ той средой и общественными отношеніями, въ которыхъ протекаетъ земская работа. Очевидно чѣмъ сильнѣе развитіе производительныхъ силъ тѣмъ выше потребности населенія, тѣмъ больше средствъ къ ихъ удовлетворенію, тѣмь шире, полнѣе и глубже дѣятельность общественныхъ организацій. Какое же вліяніе (конечно, при реформированіи земства) окажетъ на земскую дѣятельность развитіе производительныхъ силъ? Въ этомъ вопросѣ, въ сущности говоря, заключаются два вопроса: 1) вопросъ о *внѣшней* земской средѣ, т. е. о перераспредѣленіи силъ между индустріей и земледѣліемъ, 2) вопросъ о *внутренней* земской средѣ, т. е. о разслоеніи или нивеллировкѣ основной группы въ земствѣ—крестьянства.

Первый вопросъ ясенъ и до очевидности простъ. Россія постепенно индустріализируется; это влечетъ за собой увеличеніе числа и значенія внѣземледѣльческихъ центровъ, обезлюденіе деревень, откуда избыточное населеніе бѣжитъ въ города, все болѣе рѣзкую дифференціацію населенія по занятіямъ, все

большее значеніе рабочаго вопроса въ городахъ, наконецъ, увеличивающіяся заботы о городскомъ благоустройствѣ. Сельское населеніе, какъ и въ остальныхъ странахъ, должно будетъ уменьшаться за счетъ увеличенія городского населенія; машинная обработка земли и интенсификація земледѣлія сведутъ къ минимуму количество необходимой въ земледѣліи рабочей силы; особенно рельефно указанныя тенденціи должны проявиться въ губерніяхъ нечерноземныхъ, гдѣ и теперь земледѣліе скорѣе является подсобнымъ, чѣмъ основнымъ занятіемъ населенія.

Естественно, что промышленные центры, которые облагаются земскими налогами, будутъ стремиться выдѣлиться въ отдѣльныя земскія единицы. При неблагопріятныхъ результатахъ земство будутъ продолжать жить за счетъ промышленныхъ центровъ; при благопріятныхъ—земство потеряетъ важный источникъ обложенія. Однако, это еще вовсе не значитъ, что земство перестанетъ получать доходъ отъ обложенія промышленности; тенденція промышленныхъ предпріятій заключается не въ стремленіи войти за городскую черту, а наоборотъ, выйти изъ нее, и нерѣдки случаи существованія и возникновенія фабрикъ въ деревняхъ и посадахъ. При индустріализаціи земскихъ раіоновъ вопросы чисто земледѣльческіе получатъ второстепенное значеніе по сравненію съ вопросами, касающимися условій жизни рабочаго населенія; въ частности, поддержка отмирающихъ въ процессѣ экономическаго развитія кустарныхъ крестьянскихъ промысловъ должна быть ликвидирована. Затѣмъ. дифференціація населенія по раіонамъ должна углубить и расширить разницу между ними, поставивъ передъ каждымъ отдѣльнымъ раіономъ свои особыя, мѣстныя, специфическія задачи, кромѣ задачъ, свойственныхъ земству, какъ таковому.

Каково же значеніе развитія производительныхъ силъ для *внутренней* земской среды? Другими словами, какова устойчивость отдѣльныхъ группъ населенія въ деревнѣ? Въ настоящее время еще силенъ въ деревнѣ немногочисленныхъ помѣщичій классъ, обрабатывающій свои земли или путемъ примѣненія наемнаго труда или путемъ крестьянскихъ отработковъ; вмѣстѣ съ тѣмъ въ нѣкоторыхъ раіонахъ крестьянство дифференцируется на хозяйственныхъ мужичковъ и полупролетаріевъ. Развитіе производительныхъ силъ страны, въ видѣ роста городской индустріи *за счетъ земледѣлія*, кладетъ рѣшительный предѣлъ подобному тенденціи, устанавливая на ея мѣсто тенденцію діаметрально противоположную.

Помѣщичье хозяйство можетъ существовать только путемъ отработковъ или путемъ использованія наемнаго труда.

Но развитіе производительныхъ силъ и ростъ индустріи уже сами по себѣ предполагаютъ увеличившуюся потребность въ новыхъ рабочихъ силахъ.

Слѣдовательно, чѣмъ сильнѣе развитіе производительныхъ силъ въ странѣ, тѣмъ *невыгоднѣе* помѣщику

вести свое хозяйство, тѣмъ больше недостатокъ въ рабочихъ рукахъ, тѣмъ труднѣе найти рабочую силу. Не меньше относится это и къ «хозяйственному мужичку», у котораго условія труда еще хуже, чѣмъ у крупнаго помѣщика.

Указанная *тенденція развитія* не можетъ не отразиться на эволюціи внутренней земской среды и на составѣ земства. Будущее русской деревни—нивеллировка,

Но если такъ, то неужели въ земствѣ не предполагается столкновенія различныхъ групповыхъ интересовъ? Конечно нѣтъ; но только эти столкновенія перенесутся въ область внѣземледѣльческихъ отношеній. Вѣдь не нужно забывать, что масса промышленныхъ центровъ останется невыдѣленными изъ земства. Слѣдовательно, можно ожидать появленія въ земствѣ предпринимателей и крестьянъ—рабочихъ. Отсюда неизбѣжность въ земствахъ постановки вопросовъ объ охранѣ труда, вызывающая во всѣхъ общественныхъ учрежденіяхъ ожесточенное столкновеніе интересовъ.

Вторымъ вопросомъ, вызывающимъ возможность

столкновеній, должно явиться противорѣчіе между крестьянами, какъ производителями, и рабочими, какъ потребителями.

. Развитіе производительныхъ силъ и въ этомъ случаѣ, давая *возможность* усиленнаго обложенія и выхода изъ финансового тупика, создаетъ *объективныя условія* для дальнѣйшей земской обобществляющей услуги дѣятельности.

Всѣ эти результаты вытекаютъ изъ намѣтившихся тенденцій развитія, и только въ этомъ и заключается ихъ значеніе. Развитіе производительныхъ силъ можетъ подъ вліяніемъ парализующихъ факторовъ временно пріостановиться; въ нѣкоторыхъ случаяхъ можетъ даже наблюдаться паденіе производительныхъ силъ. Однако это только нѣсколько измѣнитъ направленіе движущихъ силъ, но не остановитъ ихъ развитія: ибо современное общество безсильно справиться съ тѣми силами, которыя оно само вызвало къ жизни.

Развитіе производительныхъ силъ вызываетъ постановку и еще одного вопроса: вопроса о взаимоотношеніи публично—правовой организаціи земства и частно—правовыхъ организацій кооперативныхъ обществъ. Этотъ вопросъ въ настоящее воемя *уже* поставленъ на очередь жизнью. Сфера разграниченія дѣятельности кооперації и земства намѣчается сравнительно легко и просто. Если земство призвано удовлетворять потребности всего населенія, то элементарныя потребности, общія всѣмъ жителямъ, должны удовлетворяться земствомъ; потребности же, касающіяся интересовъ отдѣльныхъ лицъ, должны удовлетворяться ими самими путемъ

частныхъ соглашеній и организацій, въ нѣкоторыхъ случаяхъ при поддержкѣ земства.

ТАБЛИЦА № 1.

Количество жителей и земскіе расходы въ 1913 г.

Губерніи.	Жителей въ тысячахъ.	Земскій бюджетъ въ тыс. руб.	На 1 челов. приход. руб.
Бесарабская	2.538,9	6.861,7	2,9
Владимірская . . .	1.941,8	6.786,0	3,4
Вологодская	1.678,6	5.677,2	3,3
Воронежская . . .	3.491,2	9.264,3	2,6
Вятская	3 869,1	10.957,8	3,0
Екатерининославск.	3.214,9	14.706,5	4,5
Калужская	1.430,4	3.726,7	2,7
Казанская	2.792,4	4.988,6	1,7
Костромская . . .	1.745,8	7.497,8	4,2
Курская	3.133,5	8.990,4	2,8
Московская	1.770,0	10.033,2	5,6
Новгородская . . .	1.646,4	4.416,3	2,7
Нижегородская . .	2.034,9	5.987,8	2,8
Олонецкая	454,5	2.545,8	5,6
Орловская	2.676,0	4.764,6	1,8
Пензенская	1.853,9	3.810,1	2,0
Пермская	3.853,9	13.235,8	3,4
Полтавская	3.673,1	14.329,3	3,9
Псковская.	1.390,0	3.307,0	2,4
Рязанская	2.607	5.980,3	2,2
Петроградская . . .	938,2	5.540,7	5,9
Смоленская	2.050,2	4.979,5	2,4
Саратовская	3.156,1	8.054,9	2,5
Симбирская	1.997,5	4.072,3	2,0
Самарская	3.658,9	9.532,6	2,6
Тверская	2.250,2	7.958,4	3,5
Тамбовская	3.473,0	8.866,3	2,5
Тульская	1.829,2	4.808,1	2,5
Таврическая	1.965,9	6.642,6	3,4
Уфимская	2.988,5	7.662,8	2,6
Харьковская . . .	3.329,7	14.980,8	4,5
Херсонская	3.015,3	11.013,3	3,6
Черниговская . . .	3.083,5	7.767,3	2,4
Ярославская . . .	1.239,3	4.007,8	3,2
Итого . .	82.772,0	290.489,8	3,6

ТАБЛИ
Обложеніе земли

ЦА № 2.
земскими сборами.

Губерніи.	Десятинъ земли въ тыся-ахъ въ 1905 г.			Частная земля въ % %	Обложеніе земли въ коп. на десятину.				Обложеніе надѣлын земель выше или ниже частной въ 1911 г.
					1907 годъ.		1911 годъ.		
	Частной	Надѣльной.	Всей.		Надѣльн.	Частн.	Надѣльн.	Частн	
Бесарабская	1656	1864	3520	47,4	49,6	53,0	72	86	— 14
Владимірская	1435	2162	3597	39,8	32 6	30,5	40	39	+ 1
Вологодская	1479	3699	5178	28 5	21,1	12,2	28	23	+ 5
Воронежская	1588	3746	5334	29,7	43,3	46,6	66	75	— 9
Вятская	824	7717	8541	9,6	38,4	16,3	43	22	+ 21
Екатеринославская	2809	2531	5340	52,6	46,0	43,9	80	85	— 5
Казанская	734	3205	3939	18,7	36,8	37,4	50	54	— 4
Калужская	1092	1391	2483	43 9	38,5	34,6	53	52	+ 1
Костромская	3088	2136	5224	59,1	32,8	17,7	45	28	+ 17
Курская	1391	2455	3846	36 1	76,4	72,8	103	98	+ 5
Московская	1041	1584	2625	39 6	36,0	42,6	46	58	— 12
Нижегородская	1476	1970	3446	42 8	50,6	33,5	64	43	+ 21
Новгородская	4851	2880	7831	61,9	29,8	10,8	37	15	+ 22
Олонецкая	519	3859	4378	11,8	11,0	13,9	15	18	— 3
Орловская	1584	2009	3593	44 0	45,1	39,5	59	48	+ 11
Пензенская	1264	1814	3078	41,0	33,3	32,3	54	55	— 1
Пермская	8853	8337	17190	51,5	26,3	10,6	38	17	+ 21
Полтавская	1891	2195	4086	46,2	88,6	90,5	124	118	+ 6
Псковская	2126	1460	3586	59,5	50,7	25,2	57	34	+ 23
Рязанская	1457	1885	3342	43,6	43,1	39,8	61	54	+ 7
Самарская	3544	6712	10256	34,5	22,6	21,7	37	38	1
Петроградская	1898	1030	2928	64,9	30,4	12,1	41	18	+ 23
Саратовская	2630	3348	5978	43,9	32,6	32,8	45	45	0
Симбирская	1092	1658	2750	39 7	37,8	31,7	55	48	+ 7
Смоленская	2633	1936	4569	57,6	33,3	26,8	41	35	+ 6
Таврическая	2765	1957	4722	58,5	54,7	40,5	74	58	+ 16
Тамбовская	2151	2848	4999	43,0	61,6	55,9	82	78	+ 4
Тверская	2144	2641	4785	44,8	37,2	29,2	42	35	+ 7
Тульская	1243	1350	2593	47,9	38,2	38,1	60	57	+ 3
Уфимская	3163	6251	9414	33,6	18,1	15,1	35	30	+ 5
Харьковская	1608	2663	4271	37,6	73,7	81,4	114	120	— 6
Херсонская	3165	2291	5456	58,0	42,4	41,5	53	51	+ 2
Черниговская	1825	3329	5154	35,4	46,1	41,1	57	49	+ 8
Ярославская	1326	1420	2746	49 0	33,8	26,5	42	35	+ 7
Итого	70345	98333	168678	41,1	37,7	31,9	51,6	46,9	+ 4.7

ТАБЛИЦА № 3[1]).

Вознагражденіе членовъ губернскихъ земскихъ управъ и высшихъ служащихъ этихъ управъ.

Губерніи.	Жалованье предсѣд. губернск. управъ.	Число членовъ губернск. управъ.	Получающ. жалованье. Свыше 3500 р.	3500 — 2500 р.	2500 — 1500 р.	Всего для членовъ управъ.	Среднее жалованье членамъ управы.	Оклады губернскихъ: Завѣдывающаго народнымъ образов.	инженера.	статистика	ветеринара.	санит. врача.	Агронома.
Бесарабская	6000	6	1	5	—	17500	2916	—	4000	3000	1800	3000	—
Владимірская	6000	6	—	5	—	15000	2500	1500	4000	2700	1900	2600	2400
Вологодская	4000	3	—	1	2	7600	2533	1500	3600	3000	1500	—	2400
Воронежская	4500	4	—	—	4	9600	2400	—	2000	3000	2600	2400	3000
Вятская	4500	4	—	1	3	10500	2625	—	3400	3300	2250	—	3000
Екатеринославская	8000	5	5	—	—	25000	5000	2000	4000	2500	3000	3600	3000
Казанская	4500	4	—	4	—	12000	3000	—	3000	2400	1500	—	2000
Калужская	4500	4	—	4	—	12000	3000	—	3000	2400	2000	—	2400
Костромская	5000	3	—	3	—	9000	3000	2400	3000	3000	2100	2500	2500
Курская	5000	6	—	—	6	15000	2500	1500	4000	2000	1200	—	—
Московская	6000	6	6	—	—	24000	4000	3600	3600	3600	3000	3000	3000
Нижегородская	5000	4	—	4	—	12000	3000	1500	2750	3000	2000	2500	2700
Новгородская	4000	3	—	3	—	8400	2800	780	2200	2500	1800	2500	1800
Олонецкая	6000	3	—	2	1	7600	2533	2400	2100	3600	1940	—	3000
Орловская	5000	5	5	—	—	18000	3600	900	4560	3000	1800	—	3000
Пензенская	4000	3	—	—	3	7500	2500	900	3000	3600	2100	1200	3000
Пермская	6000	4	—	4	—	12000	3000	1800	3000	3600	2250	—	2400
Полтавская	6000	6	6	—	—	21600	3600	2000	3000	3000	3000	1200	4000
Псковская	4800	4	—	4	—	12000	3000	—	3600	3000	—	—	1800
Рязанская	4800	4	—	1	3	10200	2550	1200	1800	3000	3000	3000	—
Самарская	6000	5	5	—	—	20000	4000	—	4000	3000	3000	—	3000
Петроградская	6000	4	4	—	—	16000	4000	2400	4200	3000	2400	2400	2400
Саратовская	6000	4	4	—	—	15000	3750	1800	3000	2400	2850	3000	2400
Симбирская	4000	3	—	—	3	6000	2000	—	3000	2000	2000	1500	2400
Смоленская	5000	3	—	3	—	9600	3200	—	3600	3000	—	3000	—
Таврическая	7000	3	3	—	—	10800	3600	2100	4000	3000	2800	3600	3000
Тамбовская	5000	5	—	5	—	14700	2940	—	3000	2400	2100	2400	3000
Тверская	5000	4	—	4	—	12300	3075	900	3600	3600	2000	-	3000
Тульская	4000	4	2	2	—	14000	3500	—	3000	3000	2000	2000	2500
Уфимская	4000	4	1	3	—	12600	3150	1500	3000	2800	2400	—	2400
Харьковская	6000	6	6	—	—	24500	4083	2000	3600	3500	2500	2500	3000
Херсонская	5000	4	—	4	—	14000	3500	—	2800	3300	2800	3300	2800
Черниговская	4000	5	—	—	5	12000	2400	—	3200	3000	2800	—	3000
Ярославская	4000	3	—	3	—	9000	3000	2400	2400	3000	2400	—	2700
Итого	174.600	144	48	65	30	457000	3173	—	—	—	—	—	—

[1]) Таблица составлена слѣдующимъ образомъ: изъ Календаря-Справочн. земскаго дѣятеля за 1911—1914 гг. выбраны цифры жалованья всѣхъ выборныхъ и приглашенныхъ служащихъ и распредѣлены по категоріямъ.

ТАБЛИЦА № 4.

Вознагражденіе членовъ уѣздныхъ управъ (въ рубляхъ).

Губерніи.	Число уѣздовъ.	Чис. предс. у. упр. въ 255 уѣзд.	Получаемое ими жалованье.	Среднее жалованье предсѣдателя у управы	Число чл. у. упр. въ 255 уѣзд.	Получаемое ими жалованье.	Средн. жалов. член. у. управы.	Чл. управъ служащіе безъ жалов.	Всего член. у. управ. въ губерніи.
Бесарабск.	8	5	18500	3700	13	27300	2100	1	24
Владимирск.	13	9	22500	2500	21	22100	1052	—	30
Волгодская	10	7	11360	1621	22	15710	714	—	32
Воронежск.	12	11	24000	2181	30	58550	1951	2	35
Вятская	11	9	17300	1922	30	27020	900	—	36
Екатерин.	8	5	16800	3360	21	39000	1857	2	30
Казанская.	12	5	9700	1940	12	11640	970	—	28
Калужская	11	5	9500	1900	12	12150	1012	—	25
Костромская	12	9	18600	2066	20	22120	1106	—	30
Курская.	15	8	20600	2575	18	28800	1600	—	47
Московская	13	8	23500	2937	20	32000	1600	4	34
Нижегород	11	8	19400	2325	22	27210	1236	—	28
Новгородск	11	11	24500	2181	28	33900	1210	—	28
Олонецкая.	7	4	9900	2475	14	9300	664	—	22
Орловская.	12	9	21900	2433	25	35200	1408	1	32
Пензенская	10	10	22600	2260	22	24580	1117	—	22
Пермская	12	12	37300	3108	40	49996	1249	—	40
Полтавская	15	9	23100	2544	31	34300	1106	—	57
Псковская.	8	6	12650	2108	13	11900	915	1	18
Рязанская.	12	9	19000	2111	18	19200	1066	—	29
Самарская.	7	6	17600	2933	18	31600	1755	—	21
Петрагродск.	8	6	19400	3233	18	30200	1677	—	20
Саратовская.	10	9	22300	2477	21	33500	1590	—	26
Симбирская	8	6	12600	2100	16	17000	1060	1	23
Смоленская	12	9	19900	2211	22	24600	2027	—	28
Таврическая	8	7	22100	3157	21	32400	1542	5	28
Тамбовская	12	7	18300	2614	21	35100	1671	—	34
Тверская	12	9	23300	2588	20	24880	1244	—	28
Тульская	12	6	13100	2183	11	13300	1218	—	25
Уфимская.	6	4	11500	2875	13	22000	1692	—	18
Харьковская	11	4	12800	3200	12	19220	1600	—	31
Херсонская	6	6	21950	3658	20	55150	2607	—	20
Черниговск	15	8	16480	2060	25	23350	934	—	47
Ярославская	10	9	17500	1946	18	17600	977	—	20
Итого.	360	255	631540	2476	688	921846	1349	17	996

ТАБЛИЦА № 5.

Абсолютное число земскихъ институтовъ и земскихъ служащихъ.

Губерніи.	Агрономы въ 1912—13 гг.	Уѣздные врачи въ 1910 г.	Учителя въ 1910—11 г.	Школы въ 1910—11 г.	Ученики въ 1910—11 г.	Ветерин. въ 1910 г.	Страх. уч. въ 19 1 г.
Бесарабск.	114	75	235	199	11189	27	17
Владимірск.	141	97	1435	936	57233	29	26
Вологодская	74	66	1045	765	33285	13	15
Воронежск.	87	108	1942	984	93260	46	22
Вятская	156	83	2756	1347	91000	23	18
Екатериносл	130	107	1497	804	76735	50	16
Казанская	112	68	964	663	34000	24	39
Калужская	37	55	881	637	40592	11	13
Костромская	128	86	1251	857	46767	32	33
Курская	126	115	1698	1205	85791	41	38
Московская	90	154	1712	1125	70977	34	19
Нижегород.	120	72	1346	966	51036	26	26
Новгородск.	70	77	1440	1173	47705	12	15
Олонецкая	59	31	467	388	11680	8	7
Орловская	95	76	1136	786	56800	26	22
Пензенская	73	49	710	453	34375	14	31
Пермская.	195	125	2895	1531	100199	24	40
Полтавская	260	154	1882	1067	91000	33	15
Псковская	79	49	632	512	26409	10	30
Рязанская	41	91	1223	770	47060	15	15
Самарская	140	131	1388	786	57000	63	34
Петроградск.	81	61	950	791	37205	28	11
Саратовская.	173	133	1116	630	35000	53	45
Симбирская.	70	59	659	475	31000	24	33
Смоленская	75	76	1323	736	39351	15	29
Таврическая	64	100	1501	984	73200	34	11
Тамбовская	139	117	2173	1339	89404	34	37
Тверская.	84	100	1092	637	52746	11	77
Тульская	41	69	1101	764	44763	17	24
Уфимская.	112	64	1048	676	35062	26	30
Харьковск.	196	140	1663	820	77937	60	36
Херсонская	178	122	1633	897	80213	73	24
Черниговск.	129	120	1308	729	65000	18	27
Ярославская	104	57	800	523	33136	21	12
Итого	4310	3082	45296	27945	1834107	975	887

ТАБЛИ

Сколько жителей прихо

Губерніи.	На 1 агронома.	На 1 врача.
Бесарабская	23080	33718
Владимірская	13870	19418
Вологодская	23980	27976
Воронежская	38791	31738
Вятская	24181	48363
Екатеринославская	24730	29226
Калужская	35760	23840
Казанская	25385	39834
Костромская	13429	19397
Курская	24103	26112
Московская	19666	11800
Новгородская	23520	20580
Нижегородская	16957	29070
Олонецкая	7575	15150
Орловская	26700	33450
Пензенская	26484	37078
Пермская	19269	29645
Полтавская	14127	24487
Псковская	17375	23800
Рязанская	65187	28972
Петроградская	11725	15636
Смоленская	25627	25627
Саратовская	12060	15770
Симбирская	28534	33291
Самарская	26135	28153
Тверская	26135	22502
Тамбовская	24807	28941
Тульская	45730	26131
Таврическая	32765	19659
Уфимская	27168	49608
Харьковская	16648	23762
Херсонская	16753	25129
Черниговская	23642	25695
Ярославская	12393	20655
Въ среднемъ	19204	26873

[1]) Въ текстѣ относительныя величины нѣсколько измѣ

ЦА № 6.

дилось въ 1912 году [1]):

На 1 учителя.	На 1 школу.	На 1 ученика.	На 1 ветерин.	На 1 страх. участокъ.
1057	12694	226	84630	126945
1357	2065	33	64723	64723
1614	2208	50	167860	83930
1799	3562	36	69824	174560
1401	2866	42	193455	193455
2143	4018	41	64298	160745
159	2235	35	143040	143040
2908	4230	82	139620	69810
1403	2030	37	58193	58193
1849	2611	36	78337	78357
1035	1580	24	53000	88500
1143	1407	34	164640	82320
5785	2097	38	67830	67830
967	1165	40	56812	45450
2312	3387	47	89200	133800
2609	4119	54	185390	61796
1333	2518	38	192695	96362
1954	3417	40	122436	183655
2206	2725	52	139000	43333
2137	3402	55	130375	130375
987	1187	25	31240	93820
1553	2770	52	102510	68340
2800	5009	58	41004	41004
3026	4153	64	99875	66586
2632	4630	64	60981	121963
2064	3515	42	225020	24127
1600	2591	38	115766	96825
1662	2406	40	91460	91460
1316	2006	26	65530	196590
1846	4394	85	99613	96283
1274	4060	42	55495	83242
1839	3350	37	47078	150775
2353	3073	47	154175	192779
1549	2382	37	61965	123930
1827	2963	49	86502	93062

нены; но по существу это на выводахъ не отражается.

ТАБЛИЦА № 7.

Земская медицина въ 1911—13 гг.

Губерніи.	Кв. верстъ въ тыс.	Число селеній.	Число врачебныхъ пунктовъ въ 1913 г.	Число самост. фельдш. пунктовъ въ 1913 г.	Фельдш. пункты въ % ко всѣмъ пункт. въ 1913 г.	Радіусъ врачеб. участка въ 1913 г.	Число заболѣваній азіатской холерой въ 1911 г.	Сыпной и брюшной тифъ въ 1911 г. въ тыс.	Расходы въ 1913 г.
Бесарабская	37,7	3300	72	30	29,4	11,5	104	17,6	1.775,2
Владимірская	42,8	8290	95	52	35,3	12,4	472	6,1	1.573,5
Вологодская	353,8	14700	63	130	67,3	7,7	410	2,4	1.573,6
Воронежская	57,9	5050	113	115	50,4	13,3	9919	24,0	1.883,3
Вятская	135,0	22740	73	158	68,4	19,5	429	8,8	2.413,8
Екатеринославская	55,7	4940	123	164	57,1	14,0	22261	17,7	3.794,4
Казанская	55,9	5870	63	65	50,7	15,9	3881	3,1	1.273,3
Калужская	27,9	6350	54	31	36,4	13,7	242	6,2	1.319,7
Костромская	73,8	14080	80	86	51,8	16,9	3636	6,0	1.907,4
Курская	40,8	6610	114	44	27,8	11,0	4464	14,8	2.260,1
Московская	29,2	7610	126		—	8,9	250	11,0	2.668,0
Нижегородская	45,0	4780	66	55	45,4	13,8	2324	7,8	1563,4
Новгородская	104,2	11700	67	107	61,5	21,8	466	3,9	1040,1
Олонецкая	112,3	3950	31	108	79,1	24,6	16	1,2	647,2
Орловская	41,0	7430	63	59	48,3	14,7	2005	16,8	1273,8
Пензенская	34,1	2810	42	50	54,3	16,3	2214	6,2	1.167,1
Пермская	292,0	12620	114	201	63,8	21,9	747	20,5	3.383,6
Полтавская	43,8	9380	140	200	59,0	11,0	3182	14,8	2.760,7
Псковская	37,9	17330	45	75	62,5	16,9	26	4,1	850,5
Рязанская	36,8	9320	70	33	31,9	13,4	2192	10,0	1398,5
Самарская	136,7	6180	121	120	49,7	19,8	15966	11,9	2652,4
Петроградская	39,2	6120	64	76	54,2	14,3	5738	13,4	1.166,9
Саратовская	74,3	4690	129	60	31,7	14,3	6170	18,4	2029,9
Симбирская	43,5	3590	56	81	59,9	15,8	3623	5,3	1318,2
Смоленская	49,2	14410	68	29	29,9	13,4	354	14,0	1.173,8
Таврическая	53,0	4540	91	101	52,6	13,7	5731	9,3	1.819,8
Тамбовская	58,5	6160	62	14	18,4	13,9	5468	37,7	2.448,7
Тверская	56,8	11700	112	47	29,5	15,5	49	6,9	2.613,1
Тульская	27,2	6110	81	47	36,7	12,7	336	9,6	1406,1
Уфимская	107,2	4380	65	40	38,0	26,3	3148	6,0	1811,4
Харьковская	47,9	5950	122	183	45,1	11,0	8755	30,8	3.222,0
Херсонская	62,2	7400	120	25	17,2	13,3	11180	36,0	2.806,6
Черниговская	46,0	5770	110	182	62,3	11,4	2517	8,7	1.628,3
Ярославская	31,2	10890	51	74	59,2	14,8	1481	4,0	1.158,4
Итого	2.490,0	276700	2.866	2.842	49,8	17,1	128556		63.781,8

[1]) Таблица составлена слѣдующимъ образомъ: Данныя о пространствѣ и числѣ селеній взяты изъ книги З. Г. Фрейкеля. „Очерки земскаго врачебнаго санитарнаго дѣла въ Россіи", П. 1913 г., стр. 96—97. данныя о фельдшерскихъ и врачебныхъ пунктахъ взяты изъ Кал.-Спр. Земск. Дѣят. Остальныя данныя изъ „Ежегодника Россіи" за 1912 г.

ТАБЛИ

ЦА № 8.

Земскіе расходы (въ рубл. и %%) въ 21 губерніи и области на Кавказѣ и въ Туркестанѣ въ 1910 году.

Губерніи и области.	Всего расходовъ.	Народное образов.	Въ %.	Медиц. и общ. приз.	Въ %.	Ветеринарія.	Въ %.	Дорожн. повин.	Въ %.
Архангельская	630,9	65,9	10,3	182,6	28,8	29,3	4,6	61,9	9,6
Курляндская	392,1	—	—	82,3	20,9	25,7	6,3	173,5	44,1
Обл. Войска Донского	2.104,9	355,5	16,8	532,6	25,2	44,1	2,9	59,1	2,7
Лифляндская	372,2	—	—	76,4	20,4		—	235,1	63,1
Эстляндская	186,6	—		75,4	40,3	—	—	86,1	46,2
Виленская	879,6	65,1	7,3	282,3	32,0	14,3	1,5	168,3	19,2
Гродненская	1.044,3	157,3	15,0	284,5	27,1	16,6	1,5	202,3	19,3
Ковенская	799,6	67,7	8,2	204,4	25,5	13,4	1,6	192,7	24,6
Кавказъ	5.747,5	340,1	5,9	1.181,5	20,5	47,0	0,8	1.200,6	20,8
Тобольская	985,9	324,5	32,8	296,3	30,0	49,3	4,9	23,8	2,3
Томская	984,7	205,6	21,8	455,3	46,2	37,6	3,7	22,0	2,3
Иркутская	692,7	135,1	19,2	236,7	34,1	11,8	1,5	30,4	4,3
Енисейская	656,5	87,6	13,2	311,5	47,4	15,3	2,2	26,4	3,9
Якутская	300,6	41,2	13,6	121,6	40,3	12,9	4,0	5,0	1,3
Забайкальская	544,3	77,0	14,1	152,9	27,9	20,7	3,6	27,2	4,9
Амурская	130,0	37,1	28,4	20,5	15,3	3,7	2,3	21,7	16,1
Приморская	298,2	37,2	12,4	111,3	37,5	7,3	2,3	32,2	10,7
Уральская	318,0	106,8	33,3	80,2	25,1	13,2	4,0	6,1	1,9
Тургайская	321,7	92,7	28,6	87,7	27,1	14,4	4,3	21,6	6,5
Акмолинская	356,2	41,6	11,5	117,1	32,8	32,1	8,9	3,2	0,8
Семипалатинская	349,6	47,8	13,4	115,0	32,9	28,6	8,0	7,6	2,0
Семиръченская	424,5	34,9	8,0	140,2	33,6	17,5	4,0	39,0	9,1
Туркестанскій край	2.131,4	203,7	9,4	362,2	16,4	34,5	1,5	232,9	10,8
Всего	20.751,4	2.526,6	12,1	5.510,3	26,5	489,3	2,3	2.876,3	13,8

ТАБЛИ

ЦА № 9.

Бюджетъ 34-хъ земствъ

въ тысячахъ рубляхъ.

Земскіе доходы.

Наименованіе.	1913 г.		1914 г.		Больше.
	Всего.	Въ %.	Всего.	Въ %.	
Сборъ съ недвиж. имущества	161.555	63,6	178232,0	60,4	16077,0
Въ томъ числѣ: съ земель и лѣс. .	112.293	44,0	—	—	—
Въ томъ числѣ: съ гор. имущ. . .	17.198	6,3	-	—	—
Въ томъ числѣ: съ фабрикъ и зав.	28.506	18,3	—	—	—
Въ томъ числѣ: съ жилыхъ дом. въ уѣздѣ . . .	2.671	1,0	—	—	—
Сборъ съ промысл. свидѣтельства . .	4.469	1,8	4146,8	1,4	297
Пошлины	1.236	0,5	—	—	—
Отъ земскихъ имущ.	1.164	0,4	1495,6	0,5	331
Зачеты	11.688	4,6	11654,4	3,9	34
Пособія и возвратъ расходовъ	67.594	26,6	94749	32,1	27155
Всего	253.826	100	295016,1	100	41190

Земскіе расходы.

Наименованіе.	1913 г.		1914 г.		Больше.
	Всего.	Въ %.	Всего.	Въ %.	
Участіе въ правит. расходахъ . . .	10.234	4,0	11189,5	3,8	945
Содержаніе земск. управленій . . .	17.048	8,7	19583,4	6,6	2535
Содержаніе мѣстъ заключеній . . .	1.237	0,2	1312,1	0,4	75
Дорожная повинн.	16.398	6,5	18843,0	6,4	6445
Народное образов.	79.626	31,4	91850,2	31,2	12224
Общ. призрѣніе.	4.844	1 5	4502,4	1,6	658
Медицина	63.781	25,1	70550,2	23,0	6769
Ветеринарія. . .	7.225	2,8	8775,6	2,9	1550
Содѣйств. эконом. благосостоянію .	18.979	7,5	24398,3	8,1	5419
Уплата долговъ .	16.726	6,6	20403,9	8,0	3677
Отчисл. на образов. капиталовъ. . .	7.326	2,9	8802	2,9	1476
Отчисл. на образов. запасн. суммъ.	3.299	1,2	3646,6	1,2	347
Всего . .	253.826	100	295016,1	100	41190

ТАБЛИ

Земскіе доходы въ тысячахъ руб

Губерніи.	Зачеты.	Зем. имущества.
Бессарабская	614,1	138,0
Владимірская	325,7	5,6
Вологодская	355,8	7,8
Воронежская	263,0	33,5
Вятская	236,4	51,7
Екатеринославская	409,8	85,1
Казанская	52,2	16,6
Калужская	30,3	18,7
Костромская	358,9	34,3
Курская	461,8	37,2
Московская	26,6	20,9
Нижегородская	108,0	4,4
Новгородская	40,6	11,5
Олонецкая	79,5	10,2
Орловская	57,9	47,1
Пензенская	145,9	25,4
Пермская	145,5	45,1
Полтавская	697,4	44,5
Псковская	334,8	29,6
Рязанская	719,3	38,0
Самарская	1334,6	48,6
Петроградская	9,4	21,2
Саратовская	267,5	49,4
Симбирская	355,0	59,3
Смоленская	494,5	15,7
Таврическая	70,1	110,7
Тамбовская	725,2	42,5
Тверская	196,5	39,3
Тульская	205,6	48,3
Уфимская	643,5	13,2
Харьковская	993,9	55,8

ЦА № 10.

лей по смѣтамъ на 1914 годъ.

Разные сборы.	Пособія съ возвр. расхода.	Разные.	Съ промыслов. свид.	Съ недв. имущ.	Всего.
69,0	3378,3	66,6	124,6	4532,4	8974,0
20,7	1775,3	44,8	159,3	5258,3	7589,7
5,2	1655,5	55,1	55,3	4584,4	6719,3
27,3	3409,2	68,0	56,0	6442,4	10299,4
9,9	4602,5	39,7	101,9	7010,4	12052,5
96,9	3265,2	112,6	226,6	13513,3	17708,9
65,9	1892,4	28,6	101,3	3873,6	6030,6
21,1	1431,8	34,4	103,7	3121,3	4761,1
13,7	2337,8	256,1	95,4	5124,0	8221,1
28,3	3338,7	58,4	126,2	5792,0	9842,6
187,2	2435,2	91,7	629,1	6642,4	10033,1
26,8	2155,9	54,9	171,1	4294,4	6815,4
12,9	2212,6	85,2	91,0	2686,8	5140,6
2,1	940,7	17,3	17,9	1955,2	3022,8
18,2	1736,6	37,1	143,4	3215,0	5255,3
10,9	1135,7	30,5	75,0	2952,4	4375,8
23,1	5114,1	64,1	203,1	10192,5	15787,4
6,3	5675,0	61,5	152,4	8199,2	14836,3
14,5	1139,3	37,3	67,0	2035,1	3657,6
18,8	2440,4	106,0	117,3	3751,2	7191,0
40,8	3112,0	140,5	120,9	6967,4	11764,8
61,4	1781,0	307,1	164,2	4055,6	6399,9
46,9	3945,3	73,6	160,7	5777,0	10320,4
14,4	1195,5	54,2	64,4	3301,7	5044,6
17,4	2016,1	40,4	106,1	3014,0	5704,2
62,2	2287,8	131,2	151,5	5597,1	8410,6
24,7	3176,3	78,8	150,2	6542,8	10740,5
22,6	4604,7	144,1	96,6	3939,5	9043,3
20,9	2023,9	64,9	136,6	2913,3	5413,5
15,4	3240,2	65,1	78,7	5083,2	9139,3
3,7	5460,3	114,5	200,1	11238,6	18066,8

БИБЛІОТЕКА СЛУЖАЩИХЪ

Губерніи.	Зачеты.	Зем. имущество.	Разные сборы.	Пособія съ возвр. расхода.	Разные.	Съ промыслов. свид.	Съ недв. имуш.	Всего.
Херсонская	112,9	132,0	175,5	4976,0	85,4	243,2	7328,7	13053,7
Черниговская	627,9	129,2	35,2	3626,5	122,7	102,0	4033,8	8678,3
Ярославская	154,3	25,2	29,2	1211,9	116,1	153,5	3212,3	4922,8
Итого по 34 губ.	11654,4	1495,6	1249,4	94749,4	2888,4	4746,8	178232,0	295016,1
Витебская	441,2	17,2	36,8	1621,8	26,5	91,7	1879,6	4114,7
Волынская	333,7	41,0	100,2	1581,6	32,2	133,3	4330,7	6612,7
Кіевская	450,8	68,8	218,6	3654,5	48,3	449,5	7062,4	11953,0
Минская	427,5	13,1	50,8	2000,5	15,7	109,7	2321,6	4938,3
Могилевская	496,0	34,3	26,3	2025,5	628,0	83,3	2224,0	5518,4
Подольская	1449,9	18,7	79,4	3540,3	51,7	126,0	5941,8	11207,8
Итого по 6 зап. губ.	3660,1	193,1	512,3	14424,3	802,4	993,4	23759,7	44345,2
Астраханская	61,5	36,3	17,3	859,7	49,1	135,8	1492,7	2652,4
Оренбургская	94,0	—	20,8	154,6	6,2	89,1	2555,5	2920,2
Ставропольская	80,8	—	13,0	1085,9	17,1	56,7	4304,0	5566,5
Итого по 3 ю.-в. губ.	245,3	36,3	51,1	2100,1	72,4	281,6	8352,2	11139,1
Всего по 43 губ.	15559,8	1725,0	1812,8	111274,0	3763,2	6021,8	210343,8	350500,4

ТАБЛИ

Земскіе расходы на 1914 г.

Губерніи.	Участіе въ расходахъ правит. учрежд.	Содерж. земскаго управл.	Устройст. и содерж. мѣстъ заключенія.	Устройст. и содерж. путей сообщенія.	Народное образов.	Обществ. призрѣніе.
Бессарабская .	400,6	555,8	34,5	993,6	1750,0	56,9
Владимірская .	338,8	476,0	33,1	379,1	2594,0	309,0
Вологодская .	469,4	388,0	44,2	579,7	2283,3	57,2
Воронежская	481,4	531,8	26,1	590,5	4373,7	149,1
Вятская . . .	595,1	829,8	105,9	686,6	4729,3	81,5
Екатериносл. .	810,0	825,5	85,3	567,4	5159,5	298,9
Казанская . .	124,8	450,7	42,4	423,5	1706,8	159,5
Калужская . .	35,0	319,1	26,5	374,8	1124,1	63,1
Костромская .	272,1	463,6	34,1	471,5	2273,8	51,4
Курская . . .	203,8	740,2	30,1	785,7	2603,5	171,2
Московская .	100,0	908,4	26,6	289,2	3604,4	393,2
Нижегородск. .	331,2	475,8	22,8	408,1	2084,4	139,9
Новгородская .	405,6	316,6	28,2	639,4	1683,9	34,2
Олонецкая . .	305,1	230,7	10,2	262,8	649,1	344,7
Орловская . .	77,7	411,9	26,9	299,0	1623,1	148,1
Пензенская . .	151,0	364,3	21,6	371,8	1198,1	9,6
Пермская . . .	639,1	1107,1	67,4	1218,3	6163,9	137,6
Петроградская.	229,1	536,6	37,8	842,1	1848,0	61,9
Полтавская . .	676,6	985,5	42,8	995,7	5335,5	154,5
Псковская. . .	63,7	312,4	28,5	361,1	1034,9	22,3
Рязанская . .	86,7	348,8	22,4	699,8	2281,1	62,5
Самарская . .	495,1	745,0	43,6	269,6	3445,0	84,8
Саратовская. .	429,8	589,3	41,2	311,2	3185,3	109,4
Симбирская. .	159,2	370,9	25,9	239,4	990,9	41,6
Смоленская . .	102,0	280,1	27,9	455,9	2017,2	69,2
Таврическая. .	477,1	531,2	66,8	527,7	2360,6	283,3
Тамбовская . .	509,8	857,1	28,1	390,2	2893,5	208,6
Тверская . . .	199,6	584,7	24,6	449,2	3144,1	118,0
Тульская . . .	40,6	359,3	27,9	599,8	1046,8	69,6
Уфимская. . .	354,7	644,3	49,3	467,5	3024,2	32,5

ЦА № 11.

въ тысячахъ рублей.

Медицина.	Ветеринарія.	Экономич. благосост.	Уплата долговъ.	Разные расходы.	Отчисл. на образов. кап.	Отчисл. запасныхъ суммъ.	Губернская потребности.	ВСЕГО.
2156,3	144,6	938,4	939,0	340,9	381,8	116,1	—	8889,7
1727,7	243,2	447,8	360,8	255,3	306,3	125,6	—	7589,7
1702,8	96,7	301,0	79,2	141,6	96,2	82,3	396,2	6719,8
2176,8	334,8	808,1	429,9	166,1	152,1	78,4	—	10299,1
2576,4	230,7	853,8	562,6	259,5	456,1	85,2	—	12052,5
4318,0	890,0	1720,4	458,5	618,3	1547,7	309,7	—	17708,9
1418,1	132,2	487,7	718,0	255,2	186,7	87,7	—	6194,3
1561,1	131,3	268,3	121,8	45,0	91,3	52,0	546,1	4761,3
2009,0	249,2	885,7	698,2	303,6	294,0	139,9	74,0	8221,1
2381,8	355,8	1083,7	637,0	504,5	283,4	61,9	—	9842,6
2668,0	384,1	661,8	616,5	167,5	150,0	62,0	0,8	10033,2
1791,7	161,6	769,3	283,0	134,6	103,7	112,4	1383,1	8201,1
1222,6	142,9	173,3	205,3	110,6	134,1	32,0	—	5128,7
700,5	48,9	188,0	64,6	118,8	79,9	21,0	—	3022,8
1364,6	157,1	577,9	172,0	114,3	104,4	50,2	41,7	5168,3
1277,4	104,4	279,9	260,7	159,6	77,3	100,2	—	4375,3
3757,9	364,5	1368,7	479,1	320,4	462,5	133,3	—	16220,0
1279,1	220,2	480,3	319,5	190,4	157,6	140,1	—	6342,7
2720,8	268,7	1746,3	1022,7	676,4	311,3	151,3	—	15088,6
384,1	59,7	260,3	396,4	107,0	62,3	64,3	—	3657,5
1682,4	112,9	209,3	854,5	219,9	143,4	80,7	366,4	7200,8
2960,3	526,8	893,6	1535,0	265,8	197,5	301,8	—	11763,9
2345,8	398,3	1092,1	1337,7	299,4	88,7	115,4	—	10323,6
1507,7	159,5	327,3	821,4	151,7	143,1	105,7	—	5044,3
1265,4	100,4	347,7	488,4	221,3	279,5	41,6	7,9	5704,5
2246,4	374,6	469,8	201,0	231,6	266,5	145,3	205,8	8432,9
2884,8	289,7	741,4	1023,1	313,5	197,0	117,1	286,3	10740,4
2579,7	151,2	637,4	368,3	135,9	150,1	51,2	444,2	9043,2
1615,0	126,1	264,1	742,7	90,1	163,0	61,6	—	5413,5
2117,1	172,7	1501,0	853,3	420,7	129,3	167,5	—	9134,1

Губерніи.	Участіе въ расходахъ правит. учрежд.	Содерж. земскаго управл.	Устройст. и содерж. имуществъ заключен.	Устройст. и содерж. путей сообщен.	Народное образов.	Обществ. призрѣніе.	Медицина.	Ветеринарія.	Экономич. благоосост.	Уплата долговъ.	Разные расходы.	Отчисл. на образован. капитал.	Отчисл. запасныхъ суммъ.	Губернская потребности.	ВСЕГО.
Харьковская .	797,2	877,8	46,0	974,1	5239,0	288,0	3542,0	675,5	2445,4	1491,1	1073,5	574,2	125,8	—	18132,5
Херсонская . .	584,5	917,8	71,5	723,1	3850,2	163,8	3108,9	648,8	1012,8	860,8	159,9	757,0	195,2	—	13053,5
Черниговская .	138,3	740,5	32,8	734,2	3046,1	65,1	1667,4	162,5	974,5	650,2	250,2	130,5	85,1	—	8678,1
Ярославская .	103,9	406,8	29,1	422,1	1002,3	66,2	1337,3	156,0	180,5	341,3	120,2	168,9	39,0	49,0	4922,6
Итого по 34 г.	11189,5	19583,4	1312,1	18843,0	91850,2	4502,4	70550,2	8775,6	24398,3	20403,0	8943,4	8802,0	3646,6	4306,3	297106,9
Витебская. . .	234,2	282,2	35,7	413,4	1045,3	27,5	947,7	87,6	463,8	35,3	62,2	163,0	71,9	243,9	4114,7
Волынская . .	409,2	603,9	81,9	1118,1	1666,4	96,7	1414,7	165,9	424,0	74,9	176,1	194,2	176,7	—	6612,7
Кіевская . . .	359,7	670,3	190,5	1931,2	2924,4	404,1	2366,3	313,4	1353,6	397,3	389,1	327,2	325,1	—	11953,0
Минская . . .	362,3	330,2	81,1	547,0	1589,4	58,6	1233,5	93,1	320,7	38,0	94,4	129,2	60,3	—	4938,3
Могилевская .	187,1	371,9	34,1	418,7	2025,9	127,3	1135,3	103,5	483,2	105,3	217,8	217,0	91,3	—	5518,4
Подольская . .	459,9	746,3	57,0	1239,9	3471,6	67,7	1876,6	216,6	604,2	1420,3	354,4	429,4	264,4	—	11207,9
Итого по 6 ю.-з. г.	2012,4	3004,8	480,3	5678,3	12723,0	781,9	8975,6	980,1	3649,5	2071,1	1294,3	1460,0	989,8	243,9	44345,0
Астраханская .	79,9	184,1	30,0	443,1	381,6	23,0	1027,3	106,3	124,4	91,5	25,3	69,2	66,8	—	2652,5
Оренбургская .	180,9	339,9	35,8	128,1	504,9	14,4	709,2	216,3	158,7	46,2	16,4	469,6	99,3	—	2920,2
Ставропольск. .	316,5	345,9	39,7	195,4	1492,1	26,9	1004,7	255,4	321,8	10,0	42,2	455,1	133,7	904,3	5566,5
Итого по 3 ю.-в. г.	577,3	869,9	105,5	766,6	2378,6	63,1	2761,2	578,0	604,9	147,7	87,9	993,9	300,3	904,3	11139,2
Всего. .	13779,2	23458,1	1897,9	25287,9	106951,8	5357,4	82287,0	10333,7	28652,7	22622,7	10325,6	11255,6	4936,7	5454,5	352591,1

Литературныя пособія.

Для предварительнаго ознакомленія съ земствомъ, его организаціей и дѣятельностью за 50 лѣтъ, — можно рекомендовать слѣдующія **доступныя изданія:**

Львовъ, кн. Г. и Т. Полнеръ. Наше земство и 50 лѣтъ его реформы. М. Ц. 12 к.; Кизеветтеръ, А. Исторія мѣстнаго самоуправленія въ Россіи. Ц. 50 к.; Голубевъ, В. Роль земства въ общественномъ движеніи. Ц. 12 к. Изд. «Донской Рѣчи»; Корниловъ, А. Изъ исторіи вопроса объ избирательномъ правѣ въ земствѣ. Ц. 20 к.; Закъ. С. Демократизація земства. М., 1906. Ц. 25 к.; Масловъ, С. Земство и его экономическая дѣятельность за 50 лѣтъ. М., 1913. Ц. 25 к.; Его же. Земство и кооперація. Ц. 10 к.; Шингаревъ, А. Мелкая земская единица. Ц. 2 к.

Желающимъ перейти **къ систематическому изученію земской дѣятельности** можно рекомендовать обратиться къ очерку Авинова. «Мѣстное самоуправленіе». («Программы для самообразованія», науки общественно-юридическія. М. 1913. Ц. 60 к.), въ которомъ дается послѣдовательное указаніе литературы по земскимъ вопросамъ. Болѣе полные указатели (безъ сопутствующаго объяснительнаго текста) литературы читатель найдетъ въ составленномъ Б. Веселовскимъ Каталогѣ земской библіотеки. Ц. 1 р. (Изд. журнала «Земское Дѣло»), а также въ приложеніи къ I и IV томамъ исторіи земства того же автора. Здѣсь же слѣдуетъ рекомендовать слѣдующія главнѣйшія пособія.

По общей исторіи земства и по организаціи земскихъ учрежденій: Б. Веселовскій. Исторія земства, т. III и IV; Коркуновъ, Н. Русское государственное право, т. I и Ц. изд. 7-ое. и 6-ое. Ц. 6 р. Сборникъ «Мелкая земская единица», 2 тома; «Юбилейный земскій сбор-

никъ». СПБ. 1914. Ц. 5 р.; Витте, гр. С. Ю. По поводу непреложности законовъ государственной жизни. СПБ. 1914 Ц. 2 р.; Бѣлконскій, И Земство и конституціонное движеніе. Изд. 2-ое, Ц. 3 р.; Шиповъ, Д. Н. Къ вопросу о взаимныхъ отношеніяхъ губернскихъ и уѣздныхъ земствъ. М. 1899. Ц. 35 р.; Загряцковъ, М. Земская служба и третій элементъ статьи въ №№ 10—11 «Земскаго Дѣла» за 1914 г. и отд. изданіе).

По отдѣльнымъ отраслямъ земскаго дѣла: Б. Весе-ловскій. Исторія земства, т. I и II; Чеховъ, Н. Народное образованіе и земство. Ц. 60 к.; Чарнолускій, В. Земство и народное образованіе. 2 в., ц. 2 р.; Его же. Вопросы народнаго образованія на Общеземскомъ съѣздѣ. Ц. 1 р.; Медынскій, Е. Внѣшкольное образованіе. Ц. 1 р. 50 к.; Френкель, З. Очерки земскаго врачебно-санитарнаго дѣла. Ц. 1 р. 75 к.; Караваевъ, В. Земскія смѣты и раскладки (ст. въ «Юбилейномъ земскомъ сборникѣ»).

Общее знакомство съ вопросомъ о введеніи земства на окраинахъ даютъ слѣдующія работы: Сборникъ «Земство въ Сибири». СПБ. Ц. 2 р.; Мамадышскій. Земство въ Архангельской губ. Арх. Ц. 20 к.; Тумановъ, кн. Г. Записки и статьи о введеніи земства въ Тифлисской г.; Семинъ, О. Основные вопросы мѣстнаго самоуправленія. Земская реформа на Кавказѣ. Баку. 1910; Ивановъ, И. Земство въ Обл. Войска Донского.

Въ качествѣ полезныхъ **справочныхъ изданій,** содержащихъ, богатый матеріалъ о различныхъ сторонахъ земской дѣятельности (преимущественно цифровой матеріалъ), слѣдуетъ рекомендовать «Календари-справочники земскаго дѣятеля», выпускаемые ежегодно съ 1911 г. подъ редакціей Б. Б. Веселовскаго. Чрезвычайно желательно также знакомство съ журналомъ «Земское Дѣло», издаваемымъ въ Петроградѣ съ 1910 года.

Изданіе неоффиціальное.

Положеніе о Губернскихъ и уѣздныхъ земскихъ учрежденіяхъ.

(По изд. 1892 г. и по Прод. 1906 и 1910 гг.).

ГЛАВА ПЕРВАЯ.

Положенія общія.

1. Губернскія и уѣздныя земскія учрежденія вѣдаютъ дѣла о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ губерній и уѣздовъ, указанныя въ ст. 2.

Примѣч. (по прод. 1906 г.). Положеніе сіе введено въ дѣйствіе въ губерніяхъ: Бессарабской, Владимірской, Вологодской, Воронежской, Вятской, Екатеринославской, Казанской, Калужской, Костромской, Курской, Московской, Нижегородской, Новгородской, Олонецкой, Орловской, Пензенской, Пермской, Полтавской, Псковской, Рязанской, Самарской, Петроградской, Саратовской, Симбирской, Смоленской, Таврической, Тамбовской, Тверской, Тульской, Уфимской, Харьковской, Херсонской, Черниговской и Ярославской.

2. (По прод. 1906 г.). Къ предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій, въ предѣлахъ, указанныхъ симъ Положеніемъ (ст. 62—64, по Своду и по Прод., 97, 98 и 108, по Своду и по Прод.), подлежащими уставами узаконеніями принадлежитъ: 1) завѣдываніе мѣстными губернскими и уѣздными земскими повинностями денежными и натуральными; 2) завѣдываніе капиталами и другими имуществами земства; 3) попеченіе объ устраненіи недостатка продовольственныхъ средствъ и оказаніе пособій нуждающемуся населенію разрѣшенными закономъ способами; 4) содержаніе въ исправности состоящихъ въ вѣдѣніи земства дорогъ, дорожныхъ сооруженій и бечевниковъ; устройство и содержаніе пристаней внѣ городскихъ поселеній и попеченіе объ улучшеніи мѣстныхъ путей сообщенія; 5) устройство и содержаніе земской почты; 6) завѣдываніе взаимнымъ земскимъ страхованіемъ имуществъ; 7)

завѣдываніе земскими лечебными и благотворительными заведеніями; попеченіе о призрѣніи бѣдныхъ, неизлечимыхъ больныхъ и умалишенныхъ, а также сирыхъ и увѣчныхъ; 8) участіе въ мѣропріятіяхъ по охраненію народнаго здравія, развитіе средствъ врачебной помощи населенію и изысканіе способовъ по обезпеченію мѣстности въ санитарномъ отношеніи, а также участіе въ ветеринарно-полицейскихъ мѣропріятіяхъ; 9) заботы по предупрежденію и тушенію пожаровъ и попеченіе о лучшемъ устроеніи селеній; 10) попеченіе о развитіи средствъ народнаго образованія и установленное закономъ участіе въ завѣдываніи содержимыми на счетъ земства школами и другими учебными заведеніями; 11) воспособленіе зависящими отъ земства способами мѣстному земледѣлію, торговлѣ и промышленности, заботы объ охраненіи полей и луговъ отъ порчи и истребленія вредными насѣкомыми и животными; 12) удовлетвореніе возложенныхъ въ установленномъ порядкѣ на земство потребностей воинскаго и гражданскаго управленій; 13) дѣла, предоставленныя вѣдѣнію земскихъ учрежденій на основаніи особыхъ законоположеній и уставовъ.

3. Кругъ дѣйствій земскихъ учрежденій ограничивается предѣлами губерніи или уѣзда, каждому изъ сихъ учрежденій подвѣдомственныхъ. Къ вѣдѣнію губернскихъ земскихъ учрежденій относятся тѣ изъ дѣлъ, поименованныхъ въ ст. 2, которыя касаются всей губерніи или нѣсколькихъ ея уѣздовъ, а къ вѣдѣнію уѣздныхъ земскихъ учрежденій—тѣ изъ означенныхъ дѣлъ, которыя касаются каждаго отдѣльнаго уѣзда и не предоставлены ст. 63 вѣдѣнію губернскихъ земскихъ учрежденій.

Примѣч. (по Прод. 1906 г.). Губернскимъ и уѣзднымъ, хотя бы разныхъ губерній, земскимъ учрежденіямъ предоставляется, на основаніи постановленій Земскихъ Собраній, заключать между собою, по взаимному соглашенію, договоры товарищества для пріобрѣтенія и продажи сельскохозяйственныхъ орудій, машинъ, сѣмянъ и другихъ предметовъ, необходимыхъ въ сельскомъ быту.

4. Земскія учрежденія имѣютъ право именемъ земства, на основаніи общихъ гражданскихъ законовъ, пріобрѣтать и отчуждать имущества, заключать договоры, вступать въ обязательства, а также вчинать гражданскіе иски и отвѣчать на судѣ по имущественнымъ дѣламъ земства, съ соблюденіемъ правилъ, установленныхъ для казенныхъ управленій.

Дополненіе (по Прод. 1906 г.). Образованныя земскими учрежденіями для указанной въ примѣчаніи (по Прод.) къ ст. 3 цѣли товарищества имѣютъ право, на основаніи общихъ гражданскихъ законовъ, пріобрѣтать и отчуждать имущества, вступать въ обязательства, а также искать и отвѣчать на судѣ по имущественнымъ дѣламъ, ихъ касающимся.

5. Губернаторъ имѣетъ надзоръ за правильностью и законностью дѣйствій земскихъ учрежденій.

6. Ближайшія указанія о существѣ и порядкѣ дѣйствій земскихъ учрежденій опредѣляются, по роду дѣлъ, въ осо-

бых Уставахъ: о Земскихъ Повинностяхъ, Путей Сообщенія, Строительномъ, Общественнаго Призрѣнія, Народнаго Продовольствія и Врачебномъ, въ Положеніи о взимномъ страхованіи отъ огня, въ законахъ о податяхъ и повинностяхъ и въ другихъ постановленіяхъ. При составленіи, утвержденіи и исполненіи земскихъ смѣтъ и раскладокъ соблюдаются правила при семъ приложенія.

7. Въ городахъ Петроградѣ, Москвѣ и Одессѣ завѣдываніе земскими дѣлами, до сихъ городовъ относящимися, возлагается на общественное ихъ управленіе, причемъ Городскія Думы пользуются правами и несутъ обязанности Уѣздныхъ Собраній, а Городскія Управы—Уѣздныхъ Земскихъ Управъ. Уѣзды Петроградскій, Московскій и Одесскій имѣютъ особыя отъ сихъ городовъ Земскія Собранія и Управы.

Примѣч. 1 (по Прод. 1906 г.). Городъ Кронштадтъ отдѣленъ въ земско-хозяйственномъ отношеніи отъ Петергофскаго уѣзднаго земства, причемъ завѣдываніе земскими дѣлами, до сего города относящимися, возложено на мѣстное городское общественное управленіе на основаніяхъ, установленныхъ въ ст. 7 и 14 для городовъ Петрограда, Москвы и Одессы. — Сіе примѣчаніе относится также къ ст. 14.

Примѣч. 2 (по Прод. 1906 г.). Въ городахъ, въ коихъ завѣдываніе земскими дѣлами, до сихъ городовъ относящимися, возложено на общественное управленіе ихъ, обязанности Уѣздныхъ Земскихъ Управъ въ отношеніи ветеринарно-полицейскихъ мѣръ, указанныхъ въ Уставѣ Врачебномъ, исполняются Городскими или губернскими Земскими Управами, соотвѣтственно соглашенію Городскихъ Думъ съ Губернскими Земскими Собраніями

ГЛАВА ВТОРАЯ.

О Губернскомъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствіи.

8. (По Прод. 1906 г.). Для обсужденія, въ подлежащихъ случаяхъ, правильности и законности постановленій и распоряженій земскихъ учрежденій и для рѣшенія другихъ дѣлъ, въ семъ Положеніи указанныхъ, образуется въ каждой губерніи Губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствіе. Присутствіе это состоитъ, подъ предсѣдательствомъ Губернатора, изъ Губернскаго Предводителя Дворянства, Вице-Губернатора, Управляющаго Казенною Палатою, Прокурора Окружнаго суда, Предсѣдателя Губернской Земской Управы, или замѣняющихъ ихъ по закону лицъ, Непремѣннаго Члена сего Присутствія, Городского Головы губернскаго города и одного Члена отъ Губернскаго Земскаго Собранія, избираемаго симъ послѣднимъ изъ Членовъ Губернской Управы или Гласныхъ Собранія и утверждаемаго

въ должности Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ. При обсужденіи въ Губернскомъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствіи дѣлъ городскаго общественнаго управленія, въ составъ его входитъ, взамѣнъ Члена по выбору Губернскаго Земскаго Собранія, Членъ отъ Городской Думы губернскаго города, избраемый послѣднею изъ числа ея Гласныхъ и утверждаемый въ должности Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ. Дѣлопроизводство Присутствія возлагается на Непремѣннаго Члена и на особаго Секретаря, назначаемаго Губернаторомъ.

Примѣч. 1. Въ случаѣ невозможности для Губернскаго Предводителя Дворянства прибыть въ засѣданіе, его замѣняетъ предводитель Дворянства уѣзда губернскаго города.

Примѣч. 2. (по Прод. 1906 г.). На Непремѣнныхъ Членовъ Губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствій возлагаются слѣдующія обязанности: 1) производство и докладъ Губернатору всѣхъ дѣлъ по земскому и городскому общественному управленію, которыя, на основаніи Положенія о Земскихъ Учрежденіяхъ, Городоваго Положенія или иныхъ узаконеній, восходятъ на разсмотрѣніе Губернаторовъ и вообще подлежатъ провѣркѣ или утвержденію правительственной власти; 2) завѣдываніе дѣлопроизводствомъ Губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствій, подготовка къ слушанію и докладъ поступающихъ на ихъ разсмотрѣніе дѣлъ; 3) исполненіе порученій означенныхъ Присутствій по указаннымъ въ пунктѣ 2 сего примѣчанія дѣламъ, а также порученій Губернаторовъ при производствѣ ими, на основаніи ст. 103 и ст. 101 Городового Положенія, ревизій органовъ земскаго и городскаго управленія и подвѣдомственныхъ симъ управленіямъ учрежденій. Непремѣнные Члены губернскихъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствій входятъ въ составъ сихъ Присутствій съ правомъ голоса.

9. При разсмотрѣніи дѣлъ, касающихся вѣдомствъ, не имѣющихъ представителей въ Присутствіи, въ засѣданіе его приглашается, съ правомъ голоса, начальникъ мѣстнаго управленія того вѣдомства, до коего дѣло относится, если онъ имѣетъ пребываніе въ мѣстѣ нахожденія Присутствія, а въ противномъ случаѣ — лицо, уполномоченное для сего подлежащимъ Министромъ. По дѣламъ, касающимся денежныхъ расчетовъ съ казною, а равно земскихъ смѣтъ и раскладокъ, въ засѣданіе приглашается, съ правомъ голоса, Управляющій Контрольною Палатою или замѣняющее его по закону лицо.

10. Для представленія необходимыхъ по дѣлу объясненій Предсѣдателю предоставляется приглашать въ засѣданія присутствія непринадлежащихъ къ составу онаго лицъ.

11. Въ Губернскомъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствіи дѣла рѣшаются по большинству голосовъ, а при равенствѣ ихъ—Предсѣдатель даетъ перевѣсъ тому мнѣнію, къ коему онъ присоединится.

12. Губернаторъ, если не признаетъ возможнымъ согласиться съ рѣшеніемъ большинства Членовъ Присутствія, пріостанавливаетъ исполненіе означеннаго рѣшенія и безотлагательно представляетъ дѣло Министру Внутреннихъ Дѣлъ, который или предлагаетъ Губернатору о приведеніи рѣшенія въ исполненіе, или входитъ въ Правительствующій Сенатъ съ представленіемъ объ отмѣнѣ онаго.

ГЛАВА ТРЕТЬЯ.

О составѣ, кругѣ вѣдомства, предѣлахъ власти и порядкѣ дѣйствій земскихъ учрежденій.

13. Земскія учрежденія раздѣляются, согласно ст. 1. на уѣздныя и губернскія и состоятъ изъ Уѣздныхъ и Губернскихъ Земскихъ Собраній и Уѣздныхъ и Губернскихъ Земскихъ Управъ.

14. Уѣздное Земское Собраніе составляется изъ Земскихъ Гласныхъ, избираемыхъ уѣздными избирательными собраніями и волостными сходами, а Губернское Земское Собраніе—изъ Гласныхъ, избираемыхъ Уѣздными Земскими Собраніями изъ числа Гласныхъ сихъ Собраній. Гласные избираются на три года въ числѣ, опредѣленномъ для каждаго собранія росписаніемъ, при семъ приложеннымъ. Въ городахъ С.-Петербургѣ, Москвѣ и Одессѣ Губернскіе Гласные отъ сихъ городовъ избираются мѣстными Городскими Думами изъ числа ихъ Гласныхъ. (По Прод. 1906 г.) см. выше ст. 7 (прим. 1.).

Отдѣленіе первое.

Объ избраніи Уѣздныхъ Земскихъ Гласныхъ.

15. Въ каждомъ уѣздѣ созываются черезъ **три года:** 1) земскія избирательныя собранія и избирательные волостные сходы — для избранія Уѣздныхъ Земскихъ Гласныхъ (ст. 16 и 51), и 2) земскіе избирательные съѣзды мелкихъ владѣльцевъ—для избранія уполномоченныхъ въ земскія избирательныя собранія (ст. 24).

16. Правомъ участія въ выборѣ Гласныхъ на земскихъ избирательныхъ собраніяхъ пользуются: 1) лица, состоящія въ Русскомъ подданствѣ, благотворительныя, ученыя и учебныя учрежденія, а равно учрежденныя на основаніи законовъ Имперіи торговыя и промышленныя общества, товарищества и компаніи, если эти лица, учрежденія, общества, товарищества и компаніи, въ продолженіе не менѣе **одного** года, владѣютъ въ предѣлахъ уѣзда, на правѣ собственности: а) обложенною сборомъ на земскія повинности

землею, въ размѣрѣ не менѣе опредѣленнаго для каждаго уѣзда въ росписаніи, къ сей (16) статьѣ приложенномъ, или б) другимъ недвижимымъ имуществомъ (не исключая состоящаго въ городской чертѣ), оцѣненнымъ, для вниманія земскаго собора, не ниже **пятнадцати тысячъ рублей**, и 2) уполномоченные отъ владѣльцевъ, участвующихъ въ земскихъ избирательныхъ съѣздахъ (ст. 24).

Примѣч. 1. Правомъ участія въ избирательныхъ собраніяхъ, наравнѣ съ собственниками, пользуются: 1) лица, владѣющія имуществомъ на правѣ пожизненнаго владѣнія, и 2) лица, владѣющія горнозаводскими дачами на поссессіонномъ правѣ.

Примѣч. 2. Если нѣсколько лицъ имѣютъ недвижимое имущество въ общемъ нераздѣльномъ владѣнія, то каждый изъ его участниковъ считается владѣльцемъ причитающейся на его долю части имущества и, согласно сему, пользуется правомъ голоса въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ.

Примѣч. 3. Евреи, впредь до пересмотра дѣйствующихъ о нихъ узаконеній, не допускаются къ участію въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ и съѣздахъ.

17. Изъ лицъ, пользующихся правомъ участія въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ на основаніи пункта 1 ст. 16, не достигшіе **двадцати пяти лѣтъ** отъ роду, и лица женскаго пола не могутъ участвовать въ означенныхъ собраніяхъ лично.

18. За совершеннолѣтнихъ избирателей, не достигшихъ **двадцатипятилѣтняго** возраста, въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ участвуютъ лица, снабженныя отъ нихъ довѣренностями, а за малолѣтнихъ и несовершеннолѣтнихъ—опекуны и попечители, если повѣренные и попечители удовлетворяютъ условіямъ, опредѣленнымъ въ пунктѣ 1 ст. 16 и въ ст. 17 для личнаго участія въ означенныхъ собраніяхъ. Лица женскаго пола на участіе въ избирательныхъ собраніяхъ могутъ уполномочивать только своихъ отцовъ, мужей, сыновей, зятей, внуковъ, родныхъ братьевъ или племянниковъ.

19. Неотдѣленные сыновья могутъ участвовать въ избирательныхъ собраніяхъ вмѣсто своихъ отцовъ, по довѣренностямъ послѣднихъ. Довѣренность, можетъ быть дана владѣльцевъ только одному изъ его сыновей.

20. (По Прод. 1906 г.). Въ губерніяхъ: Вятской, Олонецкой и Пермской и въ уѣздахъ: Вельскомъ, Никольскомъ, Сольвычегодскомъ, Тотемскомъ, Устьсысольскомъ, Устюжскомъ и Яренскомъ, Вологодской губерніи, и Златоустовскомъ, Уфимской губерніи, вмѣсто лицъ, имѣющихъ право участія въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ (ст. 16, п. 1.), могутъ участвовать по особымъ на то уполномочіямъ отъ владѣльцевъ имѣній или заводовъ или отъ опекуновъ и попечителей сихъ владѣльцевъ, лица, состоящія управляющими ихъ имѣніями или заводами въ предѣлахъ уѣзда въ продолженіе не менѣе одного года. Лица эти могутъ быть избираемы въ Земскіе Гласные.

Прим. ч. (по Прод. 1906 г.). Дѣйствительное управленіе упомянутыми въ сей (20) статьѣ лицами, имѣніями или заводами и время управленія удостовѣряются представляемыми ими свидѣтельствами мѣстнаго Участковаго Земскаго Начальника. Свидѣтельства эти должны быть возобновляемы ко времени созыва каждаго избирательнаго собранія.

21. (По прод. 1906 г.). Упомянутые въ ст. 18, 19 и 20 (по Прод.) уполномоченные лицъ женскаго пола, опекуны, неотдѣленные сыновья, и управляющіе имѣніями и заводами могутъ и не владѣть установленнымъ для участія въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ имущественнымъ цензомъ, но должны удовлетворять прочимъ, требуемымъ для личнаго участія въ земскихъ выборахъ, условіямъ. Означенныя въ тѣхъ же (18—20) статьяхъ довѣренности должны заключать въ себѣ обозначеніе лица, на имя коего дается довѣренность, указаніе, въ какомъ именно собраніи участвовать онъ уполномоченъ, и подпись вѣрителя. Довѣренности эти предъявляются самими вѣрителями къ засвидѣтельствованію ихъ начальству или-же полиціи Мировому или Городскому Судьѣ, Земскому Начальнику, либо Нотаріусу.

22. Пользующіяся правомъ участія въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ учрежденія, общества, товарищества и компаніи (ст. 16, п. 1) участвуютъ въ сихъ собраніяхъ чрезъ представителей. Представители благотворительныхъ, ученыхъ и учебныхъ учрежденій назначаются ихъ управленіями, а представителями торговыхъ и промышленныхъ обществъ, товариществъ и компаній признаются члены ихъ правленій, по уполномочію сихъ послѣднихъ. Означенные представители могутъ и не владѣть установленнымъ имущественнымъ цензомъ, но должны удовлетворять всѣмъ прочимъ, требуемымъ для личнаго участія въ выборахъ условіямъ.

23. Никто не можетъ имѣть на земскомъ избирательномъ собраніи болѣе двухъ голосовъ: одного по личному праву и другого по праву представительства, по довѣренности или уполномочію.

24. Правомъ участія въ земскихъ избирательныхъ съѣздахъ (ст. 16, п. 2) пользуются состоянія въ Русскомъ подданствѣ лица мужескаго пола, достигшія **двадцати пяти лѣтъ** отъ роду, которыя, въ теченіе не менѣе **одного года,** владѣютъ въ предѣлахъ уѣзда на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія: 1) обложенною сборомъ на земскія повинности землею въ количествѣ не менѣе **одной десятой** части числа десятинъ, опредѣленнаго для каждаго уѣзда въ росписаніи, приложенномъ къ ст. 16, или 2) др. недвижимымъ имуществомъ (не исключая состоящаго въ городской чертѣ), оцѣненнымъ, для взиманія земскаго сбора, не ниже **тысячи пятисотъ рублей.** Упомянутые въ сей (24) статьѣ владѣльцы никому своего права на участіе въ избирательномъ съѣздѣ передавать не могутъ (ср. ст. 16, прим. 3).

Прим. ч. Относительно лицъ, имѣющихъ недвижимое имущество въ общемъ нераздѣльномъ владѣніи, соблюдается правило, изложенное въ примѣчаніи 2 къ ст. 16.

25. При опредѣленіи права на участіе въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ и съѣздахъ принимается соображеніе только одинъ изъ указанныхъ въ пунктѣ 1 ст. 16 и ст. 24 видовъ имущества. Опредѣленіе избирательнаго права по совокупности двухъ различныхъ видовъ имуществъ, изъ коихъ каждое само по себѣ не составляетъ полнаго ценза, не допускается.

26. Изъ лицъ, удовлетворяющихъ условіямъ, опредѣленнымъ въ ст. 16 и 24, въ выборахъ, производимыхъ на избирательныхъ собраніяхъ, не участвуютъ: 1) Предсѣдатель и Члены мѣстнаго Губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствія, за исключеніемъ Губернскаго Предводителя Дворянства, Предсѣдателя Губернской Земской Управы, Городского Головы губернскаго города и членовъ отъ Губернскаго Земскаго Собранія и Городской Думы губернскаго города; 2) священно- и церковно-служители Христіанскихъ исповѣданій; 3) мѣстные чины прокурорскаго надзора; 4) лица, занимающія полицейскія должности въ губерніи, и 5) крестьяне, принадлежащіе къ составу сельскихъ обществъ уѣзда.

27. (По Прод. 1906 г.). Права участвовать въ избирательныхъ собраніяхъ лично за себя или въ качествѣ представителя (ст. 18, 19, 20, по Прод. 21, по Прод., и 22), а равно права участвовать въ избирательныхъ съѣздахъ, лишаются: 1) подвергшіеся суду за преступныя дѣянія, влекущія за собой лишеніе или ограниченіе правъ состоянія, либо исключеніе изъ службы, а равно за кражу, мошенничество, присвоеніе ввѣреннаго имущества, укрывательство похищеннаго, покупку и принятіе въ закладъ завѣдомо краденнаго или полученнаго чрезъ обманъ имущества и ростовщичество, когда они судебными приговорами не оправданы, хотя бы послѣ состоявшагося осужденія они были освобождены отъ наказанія за давностью, примиреніемъ, силою Всемилостивѣйшаго манифеста или особаго Высочайшаго повелѣнія; 2) отрѣшенные по судебнымъ приговорамъ отъ должности—въ теченіе трехъ лѣтъ со времени отрѣшенія, хотя бы они и были освобождены отъ сего наказанія за давностью, силою Всемилостивѣйшаго манифеста или особаго Высочайшаго повелѣнія; 3) состоящіе подъ слѣдствіемъ или судомъ по обвиненіямъ въ преступныхъ дѣйствіяхъ, означенныхъ въ пунктѣ 1 сей (27) статьи, или влекущихъ за собой отрѣшеніе отъ должности; 4) подвергшіеся несостоятельности, впредь до опредѣленія свойства ея, а изъ лицъ, которыхъ дѣла сего рода приведены уже къ окончанію,—всѣ несостоятельные, кромѣ признанныхъ несчастными; 5) лишенные духовнаго сана или званія за пороки, или же исключенные изъ среды обществъ и дворянскихъ собраній по приговорамъ тѣхъ сословій, къ которымъ они принадлежатъ, и 6) состоящіе подъ гласнымъ надзоромъ полиціи.

28. Для производства выборовъ въ Уѣздные Земскіе Гласные лицами, участвующими въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ (ст. 16 и прим. къ ней), составляются по каждому уѣзду два избирательныя собранія. Въ первомъ

собраніи участвуютъ, подъ предсѣдательствомъ Уѣзднаго Предводителя Дворянства, дворяне потомственные и личные, во второмъ, подъ предсѣдательствомъ Головы губернскаго или уѣзднаго города, по принадлежности,—прочія лица, имѣющія право участвовать въ земскихъ выборахъ, производимыхъ на избирательныхъ собраніяхъ, а также представители благотворительныхъ, ученыхъ и учебныхъ учрежденій, торговыхъ и промышленныхъ обществъ, товариществъ и компаній.

29. Избирательныя собранія созываются въ губернскомъ или уѣздномъ городѣ, по принадлежности, въ сроки, опредѣляемые Губернаторомъ, по представленію Уѣздной Земской Управы. Собранія сіи, съ разрѣшенія Губернатора, испрашиваемаго Управою, могутъ быть созываемы и въ другихъ, находящихся въ предѣлахъ уѣзда, поселеніяхъ.

30. Второе избирательное собраніе (ст. 28) можетъ быть раздѣляемо на отдѣленія, съ разрѣшенія Губернатора, испрашиваемаго Уѣздною Земскою Управою. Въ такомъ случаѣ, въ отдѣленіи, открываемомъ въ уѣздномъ или губернскомъ городѣ, по принадлежности, предсѣдательствуетъ мѣстный Городской Голова, а въ остальныхъ—лица, назначаемыя Губернаторомъ изъ среды избирателей каждаго отдѣленія. Число Гласныхъ, которое должно быть избрано каждымъ отдѣленіемъ изъ общаго числа, причитающагося на избирательное собраніе (ст. 14, прилож.), опредѣляется Губернаторомъ.

31. Для избранія уполномоченныхъ на земскія избирательныя собранія отъ владѣльцевъ, означенныхъ въ ст. 24 и въ примѣчаніи къ ней, составляются, въ мѣстахъ созыва избирательныхъ собраній, въ сроки, опредѣляемые Губернаторомъ по представленію Уѣздной Земской Управы, два земскіе избирательные съѣзда. Въ первомъ съѣздѣ, подъ предсѣдательствомъ Уѣзднаго Предводителя Дворянства, участвуютъ дворяне потомственные и личные. Второй съѣздъ, подъ предсѣдательствомъ Головы губернскаго или уѣзднаго города, по принадлежности, образуютъ всѣ прочія лица, имѣющія право участвовать въ земскихъ выборахъ чрезъ уполномоченныхъ (ст. 24 и прим.). Избирательные съѣзды могутъ быть раздѣляемы на отдѣленія съ разрѣшенія Губернатора, испрашиваемаго Земскою Управою. Въ такихъ случаяхъ Губернаторъ указываетъ поселенія, гдѣ должны быть открыты тѣ отдѣленія избирательныхъ съѣздовъ, которыя созываются впѣ мѣстъ, опредѣленныхъ для избирательныхъ собраній, и назначаетъ Предсѣдателей въ оныя.

32. Въ губерніяхъ Вятской, Олонецкой и Пермской, а также въ уѣздахъ: Вельскомъ, Никольскомъ, Сольвычегодскомъ, Тотемскомъ, Устьсысольскомъ, Устюжскомъ и Яренскомъ, Вологодской губерніи, полагается по одному избирательному собранію и съѣзду въ каждомъ уѣздѣ. Въ означенныхъ собраніяхъ и съѣздахъ предсѣдательствуютъ лица, назначаемыя Губернаторомъ.

33. Числу уполномоченныхъ подлежащихъ избранію на

избирательныхъ съѣздахъ, опредѣляется количествомъ обложенной сборомъ на земскія повинности земли, числящейся за лицами, явившимися на съѣздъ, и итогомъ оцѣночной стоимости другого, принадлежащаго имъ, недвижимаго имущества, полагая по одному уполномоченному на полный избирательный цензъ, установленный для участія въ избирательныхъ собраніяхъ.

34. Списки лицъ, имѣющихъ право участія въ избирательныхъ собраніяхъ и съѣздахъ, должны быть содержимы Уѣздною Земскою Управою въ постоянной исправности, съ своевременными отмѣтками и происходящихъ въ составѣ избирателей перемѣнахъ. Передъ производствомъ выборовъ, избиратели распредѣляются Управою, согласно ст. 28 и 31, между избирательными собраніями и съѣздами. Составленные на семъ основаніи списки избирателей публикуются, за четыре мѣсяца до выборовъ, въ мѣстныхъ Губернскихъ Вѣдомостяхъ и, сверхъ того, могутъ быть оглашаемы другими способами, которые будутъ указаны Губернаторомъ, какъ наиболѣе удобные по мѣстнымъ условіямъ.

35. Въ теченіе одного мѣсяца (въ губерніяхъ: Вологодской, Вятской, Олонецкой и Пермской—въ теченіе двухъ мѣсяцевъ) со дня оглашенія избирательныхъ списковъ, заявленія объ исправленіи оныхъ могутъ быть предъявляемы въ Уѣздную Земскую Управу. По истеченіи сего срока, Управа, исправивъ списки соотвѣтственно заявленіямъ, признаннымъ ею основательными, представляетъ оные на усмотрѣніе Губернатора съ заключеніемъ своимъ по тѣмъ возраженіямъ, которыя оставлены ею безъ уваженія. Одновременно съ симъ Управа объявляетъ о существѣ своего заключенія лицамъ, коими сдѣланы были заявленія.

36. (По Прод. 1906 г.). Недовольные распоряженіемъ Уѣздной Земской Управы могутъ, въ семидневный со времени полученія объявленія (ст. 35) срокъ, приносить жалобы Губернатору, который передаетъ оныя на разрѣшеніе Губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствія. На обсужденіе сего Присутствія Губернаторомъ передаются также сдѣланныя имъ на списки замѣчанія.

37. Избирательные списки, по исправленіи ихъ порядкомъ, указаннымъ въ ст. 35 и 36, публикуются въ мѣстныхъ Губернскихъ Вѣдомостяхъ за мѣсяцъ до наступленія выборовъ. Послѣ опубликованія списковъ никакія въ нихъ дополненія не допускаются. Лица, не внесенныя въ списки или утратившія избирательныя права до начала выборовъ, въ выборахъ не участвуютъ.

38. Избирательные собранія и съѣзды могутъ избирать въ Гласные или уполномоченные только лицъ, имѣющихъ право голоса въ томъ самомъ собраніи или съѣздѣ, коимъ выборъ производится.

39. Выборы начинаются въ избранія уполномоченныхъ на избирательныхъ съѣздахъ. До начала выборовъ на каждомъ съѣздѣ составляется, за общимъ подписаніемъ присутствующихъ, актъ о прибывшихъ на съѣздъ избирате-

ляхъ, о количествѣ числящейся за ними, на правѣ собственности или пожизненнаго владѣнія, обложенной сборомъ на земскія повинности земли и объ оцѣночной стоимости другого состоящаго въ ихъ владѣніи недвижимаго имущества, а также о числѣ подлежащихъ избранію уполномоченныхъ. Въ уполномоченные могутъ быть избираемы только присутствующіе члены съѣзда, не заявившіе отказа отъ принятія сей обязанности.

40. Способъ удостовѣренія въ личности избирателей предоставляется усмотрѣнію Предсѣдателя избирательнаго собранія или съѣзда. Имѣющіе право участія въ выборахъ по уполномочію другихъ лицъ и учрежденій или въ качествѣ ихъ законныхъ представителей обязаны представить Предсѣдателю: повѣренные—установленныя довѣренности, опекуны и попечители — указы объ утвержденіи ихъ въ сихъ званіяхъ, представители благотворительныхъ, ученыхъ и учебныхъ учрежденій — распоряженія командировавшихъ ихъ управленій, а члены правленій торговыхъ и промышленныхъ товариществъ, обществъ и компаній—удостовѣренія правленій оныхъ.

41. Избирательные собранія и съѣзды продолжаются не долѣе двухъ дней. Выборы на нихъ производятся закрытою подачею голосовъ, посредствомъ баллотировки шарами.

42. Избирательное собраніе приступаетъ къ производству выборовъ въ такомъ лишь случаѣ, когда избиратели прибудутъ въ числѣ, превышающемъ двѣ трети числа Гласныхъ, подлежащихъ избранію. Баллотировкѣ въ Гласные могутъ быть подвергаемы и отсутствующіе члены собранія, не заявившіе отказа отъ принятія званія Гласнаго.

43. Для избранія въ Гласные или уполномоченные необходимо получить болѣе избирательныхъ, нежели неизбирательныхъ голосовъ. Если число лицъ, получившихъ болѣе половины избирательныхъ голосовъ, превышаетъ число подлежащихъ избранію Гласныхъ или уполномоченныхъ, то избранными признаются старшіе по количеству полученныхъ избирательныхъ баловъ, а при равенствѣ оныхъ—избраніе опредѣляется по жребію. Выбранные сверхъ положеннаго числа Гласныхъ зачисляются кандидатами.

44. О числѣ избирательныхъ и неизбирательныхъ голосовъ, полученныхъ каждымъ подвергавшимся баллотировкѣ лицомъ, отмѣчается въ особомъ выборномъ листѣ, который по окончаніи выборовъ, читается избирательному собранію или съѣзду и подписывается Предсѣдателемъ и участвовавшими въ выборахъ наличными избирателями.

45. Если въ день, назначенный для открытія избирательнаго собранія, къ тремъ часамъ пополудни, въ собраніе не явится указаннаго въ ст. 42 числа избирателей, то всѣ прибывшія въ оное лица признаются Гласными, о чемъ составляется протоколъ за общимъ ихъ подписаніемъ.

46. По окончаніи выборовъ, избирательные собранія и съѣзды закрываются а выборные листы передаются Предсѣдателями оныхъ, въ подлинникахъ, въ Уѣздную Земскую

Управу не позднѣе, какъ черезъ сутки по окончаніи выборовъ. Изъ этихъ листовъ составляется Управою списокъ избранныхъ Гласныхъ и кандидатовъ къ нимъ, который, въ теченіе двухъ сутокъ, представляется Губернатору, вмѣстѣ съ выборными листами.

47. Губернаторъ, усмотрѣвъ изъ представленнаго ему выборнаго производства существенныя нарушенія законнаго порядка при выборахъ, предлагаетъ о томъ Губернскому по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствію. Заявленія частныхъ лицъ о неправильностяхъ, допущенныхъ на земскихъ избирательныхъ собраніяхъ и съѣздахъ, обращаются также къ Губернатору и имъ передаются на разсмотрѣніе Присутствія.

48. Если Губернское Присутствіе, по разсмотрѣніи упомянутыхъ въ предшедшей (47) статьѣ предложеній и заявленій, признаетъ нужнымъ отмѣнить произведенные какимъ-либо избирательнымъ собраніемъ выборы во всей ихъ совокупности, то постановляетъ о производствѣ новыхъ выборовъ, взамѣнъ признанныхъ недѣйствительными.

49. Въ случаѣ признанія неправильнымъ избранія отдѣльныхъ Гласныхъ, Губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствіе постановляетъ о замѣнѣ ихъ избранными подлежащими избирательными собраніями кандидатами, по старшинству полученныхъ сими лицами избирательныхъ голосовъ. Если и за таковымъ пополненіемъ число гласныхъ отъ котораго либо изъ избирательныхъ собраній окажется менѣе двухъ третей того числа, какое надлежало избрать согласно росписанію (ст. 14, прил.), то Присутствіе постановляетъ о производствѣ подлежащимъ собраніемъ дополнительныхъ выборовъ.

50. Когда при первоначальныхъ выборахъ избирательнымъ собраніемъ будетъ избрано менѣе двухъ третей положеннаго для онаго (ст. 14, прил.) числа Гласныхъ, а равно въ случаѣ, означенномъ въ ст. 45, Губернаторъ дѣлаетъ распоряженіе о созваніи вновь избирательнаго собранія для выбора недостающаго числа Гласныхъ.

51. Гласные отъ сельскихъ обществъ избираются волостными сходами. Каждый сходъ избираетъ одно лицо, но если число волостей въ уѣздѣ не превышаетъ опредѣленнаго для онаго росписаніемъ ст. 14 прил.) числа Гласныхъ отъ сельскихъ обществъ, то Губернское Присутствіе (ст. 49) разрѣшаетъ волостнымъ сходамъ наиболѣе населенныхъ волостей избирать по два лица. Изъ числа избранныхъ Губернаторъ утверждаетъ положенный росписаніемъ комплектъ Гласныхъ отъ сельскихъ обществъ и опредѣляетъ очередь, на основаніи которой остальныя избранныя лица заступаютъ утвержденныхъ, въ случаѣ выбытія послѣднихъ до окончанія трехлѣтняго срока.

52. По заключеніи земскихъ выборовъ, составляется, по распоряженію Губернатора, окончательный списокъ Гласныхъ Уѣзднаго Земскаго Собранія. Списокъ сей публикуется въ мѣстныхъ Губернскихъ Вѣдомостяхъ.

53. Если и послѣ принятія мѣръ, означенныхъ въ статьяхъ 48—50, внесенныхъ въ списокъ (ст. 52) Гласныхъ окажется менѣе двухъ третей общаго числа ихъ, положеннаго для уѣзда росписаніемъ, приложеннымъ къ ст. 14, то Министръ Внутреннихъ Дѣлъ или продолжаетъ на время не долѣе трехъ лѣтъ срокъ полномочій Гласныхъ, состоявшихъ въ семъ званіи въ теченіе предыдущаго трехлѣтія, или назначаетъ на тотъ же срокъ Предсѣдателя и Членовъ Уѣздной Земской Управы (ст. 95 и 119).

Отдѣленіе второе.

О Губернскихъ и Уѣздныхъ Земскихъ Собраніяхъ.

54. Въ Губернскомъ Земскомъ Собраніи, въ тѣхъ случаяхъ, когда Государю Императору не угодно будетъ назначить для предсѣдательствованія въ ономъ особое лицо, предсѣдательствуетъ Губернскій Предводитель Дворянства. Въ Уѣздномъ Земскомъ Собраніи предсѣдательствуетъ Уѣздный Предводитель Дворянства, а въ мѣстностяхъ, гдѣ не производится дворянскихъ выборовъ,—Предсѣдатель Уѣзднаго Съѣзда.

55. Губернскіе и Уѣздные Гласные, при вступленіи въ исполненіе своихъ обязанностей, приносятъ присягу по установленной формѣ (Зак. Осн., прил. V). Обязанности Гласнаго исполняются безвозмездно.

56. (По Прод. 1906 г.). Сверхъ положеннаго по росписанію числа Гласныхъ, въ Губернскомъ Земскомъ Собраніи участвуютъ: 1) Уѣздные Предводители Дворянства, а въ мѣстностяхъ, гдѣ не производится уѣздныхъ дворянскихъ выборовъ,—Предсѣдатели Уѣздныхъ Съѣздовъ; 2) Предсѣдатели Уѣздныхъ Земскихъ Управъ; 3) мѣстные Начальники Управленій Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ и Управляющіе Удѣльными Округами.

Примѣч. (по Прод. 1910 г.). Высочайше повелѣно: переименовать Управляющихъ Удѣльными Округами въ Начальниковъ Удѣльныхъ Округовъ.

4) Депутатъ отъ духовнаго вѣдомства, если епархіальное начальство признаетъ полезнымъ его назначить, и 5) при обсужденіи Собраніемъ плана дѣйствій по выдачѣ ссудъ на осельскохозяйственныя улучшенія представитель Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія по назначенію Гавноуправляющаго Землеустройствомъ и Земледѣліемъ.

Примѣч. 1. (по Прод. 1906 г.). Если въ губерніи, гдѣ имѣются казенныя или удѣльныя земли, нѣтъ Управленія Земледѣлія и Государственыхъ Имуществъ или Удѣльнымъ Округомъ, то представители отъ вѣдомствъ Землеустройства и Земледѣлія, и Удѣльнаго (по одному отъ каждаго изъ сихъ вѣдомствъ) назначаются въ Губернское Собраніе Главноуправляющимъ Землеустройствомъ и Земледѣліемъ и Министромъ Императорскаго Двора и Удѣловъ, по принадлежности.

Примѣч. 2. (по Прод. 1906 г.). Въ тѣхъ губерніяхъ, въ коихъ существуютъ казенные соляные или горнозаводскіе промыслы, Министръ Торговли и Промышленности можетъ назначить для присутствованія въ Губернскомъ Собраніи, съ правомъ голоса, одного изъ подвѣдомственныхъ ему чиновъ горнаго вѣдомства.

Примѣч. 3. (по Прод. 1906 г.). Въ составъ Губернскаго Земскаго Собранія входятъ также, съ правомъ совѣщательнаго голоса, Инспекторы Сельскаго Хозяйства по приглашенію Предсѣдателя Собранія.

Примѣч. 4. (по Прод. 1906 г.). Начальникамъ Управленія Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ предоставляется при обсужденіи въ Земскихъ Собраніяхъ сельскохозяйственныхъ вопросовъ замѣнять себя въ означенныхъ Собраніяхъ Инспекторами Сельскаго Хозяйства, коимъ присваиваются въ сихъ случаяхъ равныя съ Начальниками Управленія права.

57. (По прод. 1905 г.). Въ Уѣздномъ Земскомъ Собраніи, кромѣ Уѣздныхъ Гласныхъ, участвуютъ: 1) представители вѣдомствъ Землеустройства и Земледѣлія и Удѣльнаго (по одному отъ каждаго изъ сихъ вѣдомствъ, назначаемые Начальникомъ мѣстнаго Управленія Земледѣлія и Государственныхъ Имуществъ и Министромъ Императорскаго Двора и Удѣловъ, по принадлежности, если въ уѣздѣ имѣются казенныя или удѣльныя земли: 2) депутатъ отъ духовнаго вѣдомства, если епархіальное начальство найдетъ полезнымъ его назначить; 3) Городской Голова губернскаго или уѣзднаго города, по принадлежности; 4) Инспекторъ Сельскаго Хозяйства по приглашенію Предсѣдателя Собранія, пользующійся совѣщательнымъ голосомъ, и 5) при обсужденіи Собраніемъ плана дѣйствій по выдачѣ ссудъ на сельскохозяйственныя улучшенія представитель Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія по назначенію Главноуправляющаго Землеустройствомъ и Земледѣліемъ.

Примѣч. (по Прод. 1906 г.). Въ Шуйскомъ Уѣздномъ Собраніи, сверхъ положеннаго по росписанію числа Гласныхъ и лицъ, указанныхъ въ сей (57) статьѣ, участвуетъ Городской Голова безуѣзднаго города Иваново-Вознесенска.

58. Если кто-либо изъ Гласныхъ, въ теченіе срока, на который избранъ, утратитъ право участвовать въ земскихъ выборахъ, по причинамъ, указаннымъ въ пунктахъ 1, 2 и 4—6 ст. 27, или откажется отъ званія Гласнаго, то онъ признается выбывшимъ и замѣняется, до истеченія выборнаго срока, по принадлежности, кандидатомъ, избраннымъ по ст. 43, или лицомъ слѣдующимъ по очереди согласно ст. 51. Гласные, привлеченные къ судебной отвѣтственности за преступленія или проступки, о коихъ упоминается въ п. 3 ст. 27, устраняются изъ состава Собранія впредь до окончанія возбужденнаго о нихъ судебнаго производства.

59. Никто изъ Гласныхъ, безъ уважительныхъ причинъ, не можетъ уклоняться отъ присутствованія на Земскихъ Собраніяхъ. Уважительными причинами неявки признаются:

прекращеніе сообщеній, болѣзненное состояніе, препятствующее выѣзду изъ мѣста жительства, тяжкая болѣзнь или смерть кого-либо изъ близкихъ родственниковъ или засвидѣтельствованныя въ установленномъ порядкѣ особыя занятія по государственной службѣ. О причинѣ неявки въ Собраніе Гласный обязанъ извѣстить письменно Предсѣдателя, а сей послѣдній доводитъ о томъ до свѣдѣнія Собранія, съ предъявленіемъ объясненія неявившагося Гласнаго.

60. Если Гласный не явится въ Земское Собраніе и не пришлетъ отзыва о законныхъ къ тому препятствіяхъ (ст. 59), или же отзывъ его Собраніемъ признанъ будетъ незаслуживающимъ уваженія, то Собранію предоставляется постановленіемъ, принятымъ двумя третями голосовъ, подвергнуть неявившагося взысканіямъ, опредѣленнымъ въ ст. 1440[1] Улож. о Наказ., съ соблюденіемъ указанной въ ней постепенности.

61. Въ кругъ обязанностей возлагаемыхъ на земскія учрежденія (ст. 2), Земскимъ Собраніямъ принадлежитъ общая распорядительная власть, надзоръ за исполнительными органами и рѣшеніе дѣлъ, отнесенныхъ къ вѣдѣнію Собраній подлежащими узаконеніями и нижеслѣдующими статьями (62—64).

62. Губернскимъ Земскимъ Собраніямъ въ предѣлахъ губерніи и Уѣздными въ предѣлахъ уѣзда предоставляется: 1) Производство выборовъ въ указанныя закономъ должности и опредѣленіе размѣра содержанія, присвоиваемаго симъ должностямъ. 2) Опредѣленіе порядка дѣйствій земскихъ исполнительныхъ органовъ и снабженіе ихъ надлежащими инструкціями. 3) Разсмотрѣніе смѣтъ и раскладокъ денежныхъ и натуральныхъ повинностей. 4) Опредѣленіе размѣра установленныхъ дѣйствующими узаконеніями земскихъ сборовъ. 5) Переложеніе натуральныхъ земскихъ повинностей въ денежныя. 6) Сложеніе безнадежныхъ къ поступленію или неправильно числящихся недоимокъ и пеней по земскимъ сборамъ. 7) Опредѣленіе правилъ для завѣдыванія капиталами и другими имуществами, принадлежащими земству или находящимися въ его вѣдѣніи и распоряженіи, а также состоящими въ вѣдѣніи земскихъ учрежденій лечебными, благотворительными и иными общеполезными заведеніями. 8) Пріобрѣтеніе и отчужденіе недвижимыхъ имуществъ. 9) Образованіе особыхъ капиталовъ на предметы народнаго продовольствія и общественнаго призрѣнія и на другія земскія потребности.

Примѣч. (по Прод. 1906 г.). Завѣдываніе продовольственнымъ дѣломъ передано въ крестьянскія учрежденія. Уѣздные земскіе продовольственные капиталы, идѣ таковые имѣются, оставлены въ вѣдѣніи и распоряженіи подлежащихъ земскихъ учрежденій на существующихъ основаніяхъ.

10) Разрѣшеніе кратковременныхъ заимствованій изъ капиталовъ земства, имѣющихъ опредѣленное назначеніе. 11) Обращеніе губернскихъ и уѣздныхъ дорогъ въ проселочныя и наоборотъ, а также измѣненія въ направленіи земскихъ дорогъ. 12) Установленіе сборовъ съ проѣзжающихъ по до-

рожнымъ сооруженіямъ и переправамъ, находящимся въ завѣдываніи земства, а равно переправамъ, содержимымъ частными лицами. 13) Устройство выставокъ мѣстныхъ произведеній. 14) Повѣрка дѣйствій и отчетовъ Земскихъ Управъ и разсмотрѣніе жалобъ на Управы и на служащихъ по земству лицъ. 15) Возбужденіе дѣлъ объ отвѣтственности Предсдателей и Членовъ Земскихъ Управъ, а также лицъ, означенныхъ въ ст. 137 и 138. 16) Соглашеніе съ правительствомъ о принятіи земствомъ на себя содержанія шоссейныхъ дорогъ. 17) Представленіе заключеній по вопросамъ, предложеннымъ на обсужденіе Собраній правительствомъ или губернскимъ начальствомъ.

63. Губернскимъ Земскимъ Собраніемъ въ особенности предоставляются: 1) Раздѣленіе на губернскія и уѣздныя земскихъ зданій, сооруженій, путей сообщенія, повинностей и заведеній общественнаго призрѣнія, а равно перемѣны въ семъ раздѣленіи. 2) Раскладка между уѣздами государственныхъ сборовъ, развертываніе коихъ возложено по закону на земскія учрежденія, равно, какъ поступающихъ въ пользу земства сборовъ съ торговыхъ документовъ и патентовъ. 3) Распредѣленіе между уѣздами суммъ, опредѣленныхъ на устройство мѣстъ заключенія для лицъ, подвергаемыхъ аресту по приговорамъ Городскихъ Судей и Земскихъ Начальниковъ, а также отчисленіе изъ сихъ суммъ не свыше десяти процентовъ на содержаніе исправительныхъ пріютовъ для несовершеннолѣтнихъ. 4) Устройство новыхъ и перенесеніе существующихъ пристаней на судоходныхъ рѣкахъ и озерахъ. 5) Разрѣшеніе новыхъ ярмарокъ, торговъ и базаровъ, закрытіе и перенесеніе таковыхъ изъ одной мѣстности въ другую, а также измѣненіе сроковъ существующихъ ярмарокъ, торговъ и базаровъ или внутренняго ихъ размѣщенія въ предѣлахъ назначенныхъ для нихъ селеній. 6) Установленіе натуральныхъ и денежныхъ повинностей по истребленію вредныхъ для полей и луговъ насѣкомыхъ и животныхъ. 7) Установленіе таксъ вознагражденія: а) за убытки, причиняемые потравами и другими поврежденіями земельныхъ угодій; б) за лѣсныя порубки, и в) за тушеніе лѣсныхъ пожаровъ. 8) Опредѣленіе, на каждые три года, цѣнъ, по коимъ судохозяева должны производить судорабочимъ плату за сверхсрочный простой на внутреннихъ водяныхъ путяхъ сообщенія, при отсутствіи въ договорѣ между судохозяевами и судорабочими особаго по сему предмету условія. 9) Преподаваніе указаній и инструкцій уѣзднымъ земскимъ учрежденіямъ по тѣмъ дѣламъ, кои, входя въ кругъ вѣдѣнія губернскаго земства, требуютъ, по свойству своему, предварительныхъ мѣстныхъ соображеній или дальнѣйшаго исполненія по онымъ на мѣстахъ. 10) Разсмотрѣніе постановленій Уѣздныхъ Земскихъ Собраній, вносимыхъ, по свойству дѣлъ, въ Губернское Земское Собраніе, и тѣхъ, кои будутъ предложены Губернаторомъ на обсужденіе Собранія въ силу сего Положенія. 11) Дѣла по взаимному земскому страхованію. 12) Разрѣшеніе займовъ на нужды земства. 13)

Участіе въ изданіи обязательныхъ постановленій по указаннымъ въ семъ Положеніи предметамъ. 14) Представленіе правительству, черезъ Губернатора, ходатайствъ о мѣстныхъ пользахъ и нуждахъ.

Дополненіе (по прод. 1906). Губернскому Земскому Собранію предоставлены также слѣдующія дѣла: 1) обращеніе суммъ особаго по каждой губерніи спеціальнаго земскаго дорожнаго капитала на дорожныя сооруженія, исполняемыя распоряженіями губернскаго земства, или назначеніе изъ нихъ пособія уѣзднымъ земствамъ, или же передача ихъ въ распоряженіе послѣднихъ; 2) прекращеніе дѣйствій пенсіонныхъ и эмеритальныхъ кассъ служащихъ въ земскихъ учрежденіяхъ и опредѣленіе условій ихъ ликвидаціи; 3) установленіе сроковъ представленій предназначенныхъ для Губернскихъ Земскихъ Управъ свѣдѣній и отчетовъ объ общемъ положеніи ветеринарнаго дѣла; 4) представленіе ходатайствъ о разрѣшеніи выдавать изъ земскихъ суммъ вознагражденіе владѣльцамъ животныхъ изъ мѣстнаго скота, павшаго послѣ своевременнаго заявленія о появленіи заразной или повальной болѣзни, съ тѣмъ, чтобы размѣръ сего вознагражденія не превышалъ одной трети оцѣнки павшаго животнаго.

64. Къ вѣдомству Уѣздныхъ Земскихъ Собраній въ особенности относятся: 1) Раскладка внутри уѣзда тѣхъ государственныхъ и губернскихъ сборовъ, разверстаніе коихъ возложено по закону на уѣздныя земскія учрежденія. 2) Представленія Губернскому Земскому Собранію свѣдѣній и заключеній по предметамъ вѣдомства земскихъ учрежденій, а также предположеній по предметамъ, предоставленнымъ вѣдѣнію сего Собранія. 3) (по прод. 1906 г.). Представленіе правительству ходатайствъ, касающихся исключительно мѣстныхъ пользъ и нуждъ уѣзда.

Дополненіе (по Прод. 1906 г.). Уѣзднымъ Земскимъ Собраніямъ предоставляется установленіе таксъ за проѣздъ въ легковыхъ извозчичьихъ и другихъ общественныхъ экипажахъ внѣ городскихъ поселеній тамъ, гдѣ по развитію извознаго промысла и другимъ мѣстнымъ условіямъ сіе можетъ оказаться полезнымъ.

65. (По прод. 1906 г.). Очередныя Земскія Собранія созываются одинъ разъ въ годъ: Губернскія—не позднѣе 1 Декабря, а Уѣздныя—не позднѣе 1 Октября. Распоряженіе о своевременномъ созывѣ и открытіи Земскихъ Собраній дѣлаются Земскими Управами, съ разрѣшенія Губернатора.

66. Министру Внутреннихъ Дѣлъ предоставляется разрѣшать открытіе очередныхъ Земскихъ Собраній и по истеченіи указанныхъ въ предшедшей (65) статьѣ сроковъ, съ тѣмъ: 1) чтобы промежутокъ времени между Уѣздными и Губернскимъ Собраніями былъ достаточенъ для своевременнаго представленія Губернтору уѣздныхъ смѣтъ и раскладокъ и для разсмотрѣнія ихъ Губернаторомъ; 2) чтобы открытіе Губернскаго Собранія назначаемо было не позднѣе 1 Февраля слѣдующаго года, и 3) чтобы отсрочка Губернскаго

Собранія не препятствовала своевременному исполненію обязательныхъ для земства расходовъ и повинностей.

67. Время занятій очередныхъ собраній опредѣляется: для Губернскихъ Собраній—въ двадцать, а для Уѣздныхъ — въ десять дней, но, по ходатайствамъ Собраній, сроки эти могутъ быть продолжены Губернаторомъ, въ мѣрѣ дѣйствительной необходимости.

68. (По прод. 1906 г.). Чрезвычайныя Земскія Собранія Губернскія и Уѣздныя, назначаются или разрѣшаются Губернаторомъ съ точнымъ указаніемъ вопросовъ, подлежащихъ ихъ обсужденію. Списокъ сихъ вопросовъ разсылается Земскимъ Гласнымъ одновременно съ приглашеніемъ на Собраніе. Если Губернаторъ встрѣтитъ затрудненіе въ разрѣшеніи созыва Собранія, то онъ представляетъ о семъ на усмотрѣніе Министра Внутреннихъ Дѣлъ.

69. Земскія Собранія открываются и закрываются: Губернскія—Губернаторомъ лично, а Уѣздныя—Предсѣдателемъ Собранія.

70. По открытіи Земскаго Собранія, для завѣдыванія дѣлопроизводствомъ въ ономъ, Собранія избираетъ Секретеря ихъ числа своихъ членовъ.

71. Земскія Собранія приступаютъ къ разсмотрѣнію подлежащихъ вѣдѣнію ихъ дѣлъ: 1) по предложеніямъ Губернатора: 2) по представленіямъ Земской Управы, 3) по предложеніямъ Предсѣдателя и Членовъ Собранія, и 4) по просьбамъ и жалобамъ частныхъ лицъ. Членъ Собранія, желающій сдѣлать въ ономъ предложеніе, обращается къ Предсѣдателю, который передаетъ это предложеніе на обсужденіе Собранія, если не встрѣтится законныхъ къ тому препятствій. Предложенія, требованія и заявленія присутственныхъ мѣстъ и должностныхъ лицъ, а равно сословныхъ и общественныхъ учрежденій, вносятся въ Собраніе или при предложеніяхъ Губернатора, или черезъ Управу.

Примѣч. (по прод. 1906 г.) исключено (ср. 1905. Ноябр. 24 собр. узак. 1879, Имен. ук. XII).

72. Земское Собраніе можетъ возлагать предварительное разсмотрѣніе подлежащихъ его вѣдѣнію дѣлъ на особыя комиссіи изъ Гласныхъ.

73. Въ засѣданія Земскихъ Собраній, по распоряженію Предсѣдателей, могутъ быть приглашаемы, для представленія объясненій, свѣдущія лица, не принадлежащія къ составу Собраній.

74. (По прод. 1906 г.). Для законнаго состава засѣданій Земскаго Собранія требуется не менѣе половины числа Гласныхъ, опредѣленнаго для онаго росписаніемъ, приложеннымъ къ стать 14. Если установленное росписаніемъ число Гласныхъ не достигаетъ двадцати, то въ засѣданіи, во всякомъ случаѣ, должно присутствовать, по крайней мѣрѣ, десять Гласныхъ. Чрезвычайныя Земскія Собранія, созываемыя въ особо важныхъ случаяхъ, какъ-то: во время народныхъ бѣдствій и по военнымъ обстоятельствамъ, признаются дѣйствительными при всякомъ числѣ Гласныхъ.

75. Дѣла въ Земскомъ Собраніи рѣшаются простымъ большинствомъ голосовъ, а въ случаѣ равенства ихъ при открытомъ голосованіи—мнѣніе Предсѣдателя дастъ перевѣсъ. При подачѣ голосовъ никто не можетъ имѣть болѣе одного голоса. Передача своего голоса другому лицу не допускается.

76. Выборы, какъ въ должности Предсѣдателей и Членовъ Земскихъ Управъ, такъ и въ другія должности, избраніе въ которыя предоставлено Земскимъ Собраніямъ, производятся закрытою подачею голосовъ, посредствомъ баллотировки шарами. Такимъ же порядкомъ постановляются опредѣленія о привлеченіи къ отвѣтственности должностныхъ лицъ земскаго управленія и разрѣшаются вопросы о назначеніи содержанія или денежныхъ пособій служащимъ. Всѣ прочія дѣла, по усмотрѣнію Собранія, могутъ быть рѣшаемы и открытою подачею голосовъ.

77. Въ отношеніи порядка производства дѣлъ въ Земскихъ Собраніяхъ соблюдаются правила, изложенныя въ ст. 179—200 Общаго Учрежд. Губернскаго.

87. Всѣ постановленія Земскаго Собранія вносятся въ журналъ, который подписывается Предсѣдателемъ и наличными Членами Собранія и скрѣпляется Секретаремъ.

79. Для избранія, въ указанныхъ закономъ случаяхъ, почетныхъ попечителей и блюстителей при учебномъ заведеніяхъ, содержимыхъ на совмѣстныя средства земскихъ и городскихъ учрежденій, а также для обсужденія предположеній объ изданіи обязательныхъ для мѣстныхъ жителей постановленій, требующихъ, по свойству своему, примѣненія не только внѣ, но и внутри городскихъ поселеній, составляются соединенныя засѣданія уѣздныхъ Земскихъ Собраній и Городскихъ Думъ. Такія Соединенныя Собранія разрѣшаются Губернаторомъ, въ Москвѣ—Генералъ-Губернаторомъ, а въ С.-Петербургѣ и Одессѣ—Губернаторомъ, по соглашенію съ Градоначальникомъ. Предсѣдательствованіе въ Соединенныхъ Собраніяхъ принадлежитъ Предсѣдателю подлежащаго Земскаго Собранія. Если противъ постановленія большинства Соединеннаго Собранія будетъ заявлено несогласіе большинства Членовъ Думы или большинства Членовъ Уѣзднаго Собранія, то дѣло поступаетъ на рѣшеніе Членовъ Уѣзднаго Собранія.

Примѣч. Когда содержаніе учебнаго заведенія производится не только не счетъ города и земскихъ средствъ губерніи, то почетные попечители и блюстители заведеній, находящихся въ губернскомъ городѣ, избираются въ соединенномъ засѣданіи Губернскаго Земскаго Собранія и Городской Думы, а попечители и блюстители учебныхъ заведеній, состоящихъ въ уѣздномъ городѣ,—въ соединенномъ засѣданіи Уѣзднаго Собранія и мѣстной городской Думы.

80. (По прод. 1906 г.). Всѣ постановленія Земскихъ и Соединенныхъ Собраній, съ слѣдующими къ онымъ приложеніями, представляются Земскими Управами въ копіяхъ Губернатору.

81. Тѣ постановленія (ст. 80), которыя, на основаніи статей 82 и 83 сего Положенія или же иныхъ узаконеній, подлежатъ утвержденію правительственной власти, не придятся въ исполненіе до воспослѣдованія такого утвержденія.

82. (По прод. 1906 г.). Нижеслѣдующія постановленія Земскихъ Собраній подлежатъ утвержденію Губернатора: 1) о раздѣленіи земскихъ путей сообщенія на губернскіе и уѣздные; 2) объ измѣненіи направленія земскихъ дорогъ; 3) объ обращеніи губернскихъ и уѣздныхъ дорогъ въ проселочныя и наоборотъ и объ устройствѣ новыхъ и перенесеніи существующихъ пристаней на судоходныхъ рѣкахъ и озерахъ; 4) объ учрежденіи выставокъ мѣстныхъ произведеній; 5) объ открытіи новыхъ ярмарокъ и о переводѣ изъ одной мѣстности въ другую, объ измѣненіи сроковъ и закрытіи существующихъ ярмарокъ, торговъ и базаровъ, а также объ измѣненіи внутренняго размѣщенія ярмарокъ, торговъ и базаровъ въ предѣлахъ, назначенныхъ для нихъ селеній; 6) о таксахъ возагражденія: а) за убытки, причиняемые потравами и другимиповрежденіями земельныхъ угодій, б) за лѣсныя порубки и в) за тушеніе лѣсныхъ пожаровъ; 7) объ установленіи таксъ за проѣздъ въ легковыхъ извозчичьихъ и другихъ общественныхъ экипажахъ внѣ городскихъ поселеній тамъ, гдѣ, по развитію извознаго промысла и другимъ мѣстнымъ условіямъ, сіе можетъ оказаться полезнымъ; 8) объ установленіи сборовъ съ проѣзжающихъ по дорожнымъ сооруженіямъ и переправамъ, находящимся въ завѣдываніи земства, а равно переправамъ, содержимымъ частными лицами, и 9) о цѣнахъ, по коимъ судохозяева должны производить судорабочимъ плату за сверхсрочный простой трудъ на внутреннихъ водяныхъ путяхъ сообщенія, при отсутствіи въ договорѣ между судохозяевами и судорабочими особаго по сему предмету условія.

Примѣч. (по прод. 1906 г.). Постановленія Земскихъ Собраній, касающіяся указанныхъ въ пунктѣ 3 сей (82) статьи предметовъ, могутъ быть проводимы въ исполненіе не иначе, какъ по соглашенію Губернатора — относительно обращенія земскихъ дорогъ въ проселочныя—съ мѣстнымъ военнымъ начальствомъ, а относительно пристаней — съ мѣстными учрежденіями Министерства Путей Сообщенія. Постановленія Земскихъ Собраній отъ открытіи новыхъ ярмарокъ и о закрытіи, перенесеніи въ другія мѣстности или измѣненіи сроковъ существующихъ ярмарокъ подлежатъ утвержденію Губернатора по соглашенію съ Управляющимъ Казенною Палатою.

83. (По прод. 1906 г.). Нижеслѣдующія постановленія Земскихъ Собраній подлежатъ утвержденію Министра Внутреннихъ Дѣлъ: 1) о раздѣленіи имуществъ и заведеній общественнаго призрѣнія на губернскія и уѣздныя; 2) о переложеніи натуральныхъ повинностей въ денежныя; 3) объ установленіи натуральной и денежной повинности по истребленію вредныхъ для полей и луговъ насѣкомыхъ и животныхъ; 4) о займахъ, за исключеніемъ позаимствованій

изъ принадлежащихъ земству капиталовъ, имѣющихъ особое назначеніе; 5) о прекращеніи дѣйствій пенсіонныхъ эмеритальныхъ кассъ служащихъ въ земскихъ учрежденіяхъ и объ опредѣленіи условій ихъ ликвидаціи; 6) ходатайства Губернскихъ Земскихъ Собраній о разрѣшеніи имъ выдавать изъ земскихъ суммъ вознагражденіе владѣльцамъ животныхъ изъ мѣстнаго скота, павшаго послѣ своевременнаго заявленія о появленіи заразной или повальной болѣзни, и 7) ходатайства земскихъ учрежденій о выгодѣ въ подкрѣпленіи мѣстныхъ средствъ на борьбу съ заразными и повальными болѣзнями займообразныхъ пособій изъ средствъ процентнаго сбора съ гуртовъ на сумму не свыше пятидесяти тысячъ рублей.

Примѣч. 1. (По прод. 1906 г.). Означенныя въ пунктѣ 5 сей (83) статьи постановленія Земскихъ Собраній утверждаются Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ по соглашенію съ Министрами Финансовъ и Юстиціи.

Примѣч. 2. (По прод. 1906 г.). Означенныя въ пунктѣ 7 сей (83) статьи ходатайства Губернскихъ Земскихъ Собраній о пособіяхъ, превышающихъ пятьдесятъ тысячъ рублей или безвозвратныхъ, представляются на Высочайшее усмотрѣніе порядкомъ, въ Уставѣ Врачебномъ (изд. 1905 г.) указанномъ.

84. Если Губернаторъ не признаетъ возможнымъ утвердить одно изъ указанныхъ въ ст. 82 постановленій Земскаго Собранія, то предлагаетъ оное на разсмотрѣніе Губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствія. Въ случаѣ согласія большинства Членовъ Присутствія съ мнѣніемъ Губернатора объ отказѣ въ утвержденіи, постановленіе Земскаго Собранія считается несостоявшимся, о чемъ Собраніе поставляется въ извѣстность, съ приведеніемъ соображеній, служившихъ основаніемъ рѣшенію Присутствія. При несогласіи мнѣній Губернатора и большинства Членовъ Губернскаго Присутствія, дѣло представляется Министру Внутреннихъ Дѣлъ и разрѣшается имъ въ порядкѣ, указанномъ въ **ст.** 85.

Примѣч. (по Прод. 1906 г.). Въ случаѣ, если по дѣламъ объ открытіи новыхъ ярмарокъ и о закрытіи, перенесеніи въ другія мѣстности или измѣненіи сроковъ существующихъ ярмарокъ не состоится соглашеніе Губернатора съ Управляющимъ Казенною Палатою, то постановленія Земскихъ Собраній передаются на разсмотрѣніе Губернскго по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствія и, съ заключеніемъ послѣдняго, представляются Министру Внутреннихъ Дѣлъ. Разрѣшеніе сего рода дѣлъ предоставляется Министру Внутреннихъ Дѣлъ по соглашенію съ Министрами Финансовъ и Торговли и Промышленности. Въ случаѣ же, если съ упомянутыми постановленіями не согласятся ни Губернаторъ, ни Управляющій Казенною Палатою, то соблюдается порядокъ, указанный въ ст. 84.

85. Постановленія Земскихъ Собраній, подлежащія утвержденію Министра Внутреннихъ Дѣлъ (ст. 83), пред-

ставляются ему Губернаторомъ, съ заключеніемъ по онымъ Губернскаго Присутствія (ст. 84). Отъ Министра зависитъ, по сношеніи, въ подлежащихъ случаяхъ, съ другими Министрами, утвердить представленное постановленіе или отказъ въ утвержденіи онаго. Въ послѣднемъ случаѣ постановленіе Земскаго Собранія считается несостоявшимся и Собраніе поставляется о томъ въ извѣстность, съ приведеніемъ уваженій, служившихъ основаніемъ рѣшенію Министра.

86. Постановленія Земскихъ Собраній не подлежащія утвержденію (ст. 81—83), приводятся въ дѣйствіе, если Губернаторъ, въ двухнедѣльный со дня полученія сихъ постановленій срокъ, не остановитъ ихъ исполненія по причинамъ, означеннымъ въ ст. 87.

Примѣч. Правило, въ сей (86) статьѣ изложенное, не примѣняется къ постановленіямъ по предметамъ, указаннымъ въ пунктѣ 14 ст. 63. Порядокъ направленія сихъ постановленій опредѣленъ ниже, въ ст. 104.

87. Губернаторъ останавливаетъ исполненіе постановленія Земскаго Собранія въ тѣхъ случаяхъ, когда усмотритъ, что оно: 1) несогласно съ закономъ или постановлено съ нарушеніемъ круга вѣдомства, предѣловъ власти, либо порядка дѣйствій земскихъ учрежденій, или 2) не соотвѣтствуетъ общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ, либо явно нарушаетъ интересы мѣстнаго населенія.

88. Постановленіе Земскаго Собранія, которое Губернаторъ остановитъ, какъ несогласное съ закономъ или состоявшееся съ нарушеніемъ круга вѣдомства, предѣловъ власти или порядка дѣйствій земскихъ учрежденій, передается имъ, въ мѣсячный со дня полученія постановленія срокъ, на разсмотрѣніе Губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствія. Рѣшеніе Присутствія о приведеніи такого постановленія въ дѣйствіе или объ отмѣнѣ онаго подлежитъ исполненію, за исключеніемъ случая, въ ст. 12 указаннаго.

89. На рѣшеніе Губернскаго Присутствія (ст. 88), коимъ отмѣняется постановленіе Земскаго Собранія по основаніямъ, указаннымъ въ статьѣ 88, Земскаго Собраніе можетъ принести жалобу Правительствующему Сенату. Постановленіе о семъ Земскаго Собранія должно послѣдовать до окончанія ближайшей его очередной сессіи по объявленіи рѣшенія Присутствія. Основанная на такомъ постановленіи жалоба приносится Земскою Управою Губернатору и имъ, съ подлиннымъ по дѣлу производствомъ, представляется Министру Внутреннихъ Дѣлъ, который не долѣе, какъ въ трехмѣсячный срокъ, вноситъ оную съ своимъ заключеніемъ, на разрѣшеніе Правительствующаго Сената.

90. Постановленія Уѣзднаго Земскаго Собранія, признаваемыя Губернаторомъ несоотвѣтствующими общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушающими интересы мѣстнаго населенія, предлагаются Губернаторомъ на обсужденіе перваго очереднаго Губернскаго Земскаго Собранія, постановленія коего, если Губернаторъ съ ними согласится, подлежатъ исполненію.

91. Постановленія Губернскаго Земскаго Собранія, признаваемыя Губернаторомъ несоотвѣтствующими общимъ государственнымъ пользамъ и нуждамъ или явно нарушающими интересы мѣстнаго населенія, представляются Министру Внутреннихъ Дѣлъ, по предварительномъ соображеніи оныхъ въ Губернскомъ Присутствіи (ст. 88) и съ заключеніемъ сего послѣдняго.

92. Въ такомъ же порядкѣ, представляются Министру Внутреннихъ Дѣлъ постановленія Губернскаго Земскаго Собранія, означенныя въ ст. 90, когда Губернаторъ не признаетъ возможнымъ съ ними согласиться.

93. Министръ Внутреннихъ Дѣлъ или разрѣшаетъ исполненіе представленнаго ему постановленія Земскаго Собранія, или же входитъ съ представленіемъ объ отмѣнѣ либо измѣненіи онаго, о чемъ и увѣдомляетъ Губернатора въ трехмѣсячный со дня полученія постановленія Земскаго Собранія срокъ.

94. (По Прод. 1906 г.). Отмѣна или измѣненіе по представленіямъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ (ст. 93), постановленій Земскихъ Собраній разрѣшается въ порядкѣ законодательномъ въ тѣхъ случаяхъ, когда отъ того должно послѣдовать возвышеніе земскаго обложенія противъ опредѣленнаго Земскимъ Собраніемъ размѣра, и Совѣтомъ Министровъ—во всѣхъ прочихъ случаяхъ.

95. Если Земское Собраніе не состоится по неприбытію законнаго числа Гласныхъ (ст. 74), то Собраніе созывается вторично, а въ случаѣ неприбытія требуемаго закономъ числа Гласныхъ и во вновь созванное Собраніе—подлежащіе его разсмотрѣнію доклады Земской Управы представляются, съ заключеніями ея, Губернатору, который тѣ изъ нихъ, съ коими не встрѣтитъ препятствій согласиться, направляетъ къ исполненію, а относительно прочихъ поступаетъ на основаніяхъ, установленныхъ въ статьяхъ 80—94 относительно направленія постановленій Земскихъ Собраній. Въ такомъ же порядкѣ разрѣшаются доклады Уѣздной Земской Управы, Предсѣдатель и Члены коей назначены на основаніи статьи 53. Если въ несостоявшемся Собраніи должны были быть произведены выборы Предсѣдателя и Членовъ Управы, то должности эти замѣщаются на трехлѣтній срокъ порядкомъ, указаннымъ въ ст. 119.

Отдѣленіе третье.

О Губернскихъ и Уѣздныхъ Земскихъ Управахъ и другихъ исполнительныхъ органахъ Земскаго Управленія.

96. Губернская и Уѣздная Земскія управы состоятъ изъ Предсѣдателя и двухъ Членовъ. Число Членовъ Губернской или Уѣздной Управы можетъ быть увеличиваемо, по постановленію Земскаго Собранія, до четырехъ, а въ Губернской Управѣ, съ разрѣшенія Министра Внутреннихъ Дѣлъ, и до шести.

Примѣч. (по Прод. 1905 г.). Въ тѣхъ мѣстностяхъ, въ которыхъ не образованы при Управахъ особыя Сельско-Хозяйственныя Комиссіи, въ Губернскихъ и уѣздныхъ Земскихъ Управахъ участвуютъ съ правомъ совѣщательнаго голоса Инспекторы Сельскаго Хозяйства, по приглашенію Предсѣдателей означенныхъ Упрвъ.

97. На Земскія Управы возлагается непосредственное завѣдываніе дѣлами земскаго хозяйства и управленія, по правиламъ сего Положенія и подлежащихъ уставовъ и узаконеній и согласно указаніямъ Земскихъ Собраній. Онѣ ведутъ текущія дѣла по земскому хозяйству, изыскиваютъ мѣры къ его улучшенію, дѣлаютъ, съ разрѣшенія Губернатора, распоряженія о созваніи Земскихъ Собраній, собираютъ нужныя для Собранія свѣдѣня и исполняютъ ихъ опредѣленія, составляютъ проекты земскихъ смѣтъ и раскладокъ, наблюдаютъ за поступленіемъ земскихъ доходовъ, расходуютъ земскіе сборы, ведутъ, подъ наблюденіемъ Земскихъ Собраній, иски по имущественнымъ дѣламъ земства, опредѣляютъ, съ разрѣшенія Собраній, правила и сроки отчетности подчиненныхъ имъ служащихъ лицъ и учрежденій, ревизуютъ эту отчетность и представляютъ очереднымъ Собраніямъ отчеты о своей дѣятельности, о денежныхъ оборотахъ по земскимъ суммамъ и о состояніи подвѣдомственныхъ имъ частей, заведеній и имуществъ. Сверхъ сего, на Уѣздныя Земскія Управы возлагаются: 1) мѣстныя, по порученіямъ Губернской Земской Управы, распоряженія, въ предѣлахъ уѣзда, по устройству путей сообщенія и по исполненію потребностей воинскаго и гражданскаго управленій, на губернскія повинности отнесенныхъ, а также по взаимному земскому страхованію; 2) представленіе отчетовъ по симъ предметамъ Губернской Управѣ; 3) доставленіе Губернской Управѣ мѣстныхъ по уѣзду свѣдѣній, необходимыхъ для смѣты губернскихъ земскихъ повинностей, и 4) веденіе земскихъ окладныхъ книгъ по опредѣляемымъ для того Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, по соглашенію съ Министромъ Финансовъ, образцамъ.

Примѣч. (по Прод. 1906 г.). Составляемые Земскими Управами отчеты печатаются для разсылки Членамъ Земскаго Собранія до открытія засѣданій. Сверхъ того, отчеты эти, вмѣстѣ съ послѣдовавшими по онымъ заключеніями Земскихъ Собраній, могутъ быть печатаемы для общаго свѣдѣнія.

98. Уѣздныя Земскія Управы составляютъ, по соглашенію съ мѣстнымъ Земскимъ Начальникомъ, планы на устройство селеній, и, по истребованіи отзывовъ сельскаго схода и землевладѣльцевъ, собственность коихъ находится въ чертѣ распланировываемаго селенія, представляютъ таковые планы на утвержденіе Губернатора. Если между Уѣздною Земскою Управою и Земскимъ Начальникомъ возникнетъ разномысліе относительно составленнаго плана, то Губернаторъ, прежде утвержденія онаго, передаетъ его на предварительное заключеніе Губернскаго Присутствія (Пол. Зем. На., ст. 104).

Примѣчаніе исключено «ср. 1899 февр. 15 (16493)».

99. (По прод. 1903 г.). Въ особо важныхъ случаяхъ, указанныхъ въ ст. 74 (по Прод.), если чрезвычайное Земское Собраніе не можетъ быть созвано своевременно. Земская Управа, по предложенію Губернатора, принимаетъ необходимыя предварительныя мѣры и доводитъ о нихъ до свѣдѣнія Земскаго Собранія.

100. Правила, относящіяся до внутренняго распорядка въ Управѣ, а равно указаніе дѣлъ, подлежащихъ коллегіальному обсужденію оной, установляются Земскимъ Собраніемъ. Обязанности между Предсѣдателемъ и Членами Земской Управы распредѣляются по постановленіямъ Управы, утверждаемымъ Земскимъ Собраніемъ.

101. Дѣла, подлежащія коллегіальному обсужденію Управы, рѣшаются по большинству голосовъ; при равенствѣ ихъ, голосъ Предсѣдателя даетъ перевѣсъ. Если Предсѣдатель найдетъ, что предѣленіе большинства противно законамъ или же несогласно съ постановленіемъ Земскаго Собранія, то можетъ остановить исполненіе опредѣленія и представить дѣло Губернатору, который передаетъ его на разрѣшеніе Губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствія. Въ случаяхъ, не терпящихъ отлагательства, Предсѣдатель вправѣ самъ принять мѣры, предоставленныя коллегіальному обсужденію Управы, но обязанъ довести о своихъ дѣйствіяхъ до свѣдѣнія Земской Управы въ первое за тѣмъ засѣданіе ея.

102. Общій надзоръ за правильнымъ теченіемъ дѣлъ въ Земской Управѣ и подвѣдомственныхъ ей учрежденіяхъ принадлежитъ Предсѣдателю. Власти его предоставляются распоряженія о собраніи свѣдѣній, приготовленіи дѣлъ къ докладу и тому подобныя исполнительныя дѣйствія.

103. Губернатору предоставляется производить ревизію Земскихъ Управъ и другихъ исполнительныхъ органовъ земскаго управленія, а также всѣхъ подвѣдомственныхъ земству учрежденій. Усмотрѣвъ, при ревизіи либо инымъ образомъ, неправильныя дѣйствія Управы, иныхъ исполнительныхъ органовъ земскаго управленія, а также всѣхъ подвѣдомственныхъ земству учрежденій, либо освѣдомившись о таковыхъ дѣйствіяхъ изъ сообщеній и донесеній правительственныхъ, сословныхъ или общественныхъ установленій, Губернаторъ, по истребованіи отъ Земской Управы, въ случаѣ надобности объясненія, предлагаетъ ей о возстановленіи нарушеннаго порядка. Управа, если встрѣтитъ затрудненія къ исполненію такого предложенія, представляетъ о семъ Губернатору, который передаетъ дѣло на разрѣшеніе Губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствія. Рѣшеніе Присутствія обязательно для Земскихъ Управъ и можетъ быть обжаловано лишь Земскимъ Собраніемъ въ порядкѣ, указанномъ въ ст. 89.

104. (По прод. 1906 г.). Земскія Управы обращаются къ Губернатору съ представленіями и получаютъ отъ него предложенія; съ прочими губернскими и уѣздными установленіями Управы сносятся отношеніями. Упомянутыя въ

пунктѣ 14 ст. 63 и въ пунктѣ 3 (по Прод.) ст. 64 ходатайства представляются Губернскими или Уѣздными Земскими Управами, по принадлежности, Губернатору, который направляетъ оныя въ подлежащее Министерство со своимъ заключеніемъ.

Примѣч. (по прод. 1906 г.). Земскимъ Управамъ предоставляется обращаться по текущимъ, касающимся сельскаго хозяйства, дѣламъ непосредственно въ Департаментъ Земледѣлія Главнаго Управленія Землеустройства и Земледѣлія.

105. Для ближайшаго завѣдыванія отдѣльными отраслями земскаго хозяйства и управленія, въ помощь Земскимъ Управамъ могутъ быть избираемы подлежащими Земскими Собраніями особыя лица какъ изъ Гласныхъ, такъ и изъ владѣльцевъ, имѣющихъ право непосредственнаго голоса въ земскихъ избирательныхъ собраніяхъ. Для управленія земскими имуществами и заведеніями, а также для исполненія такихъ, по дѣламъ земства, обязанностей, которыя, по свойству своему, требуютъ особыхъ познаній и подготовки, Земскія Управы могутъ приглашать постороннихъ лицъ. Назначеніе и увольненіе лицъ, исполняющихъ въ Земской Управѣ обязанности по дѣлопроизводству, принадлежитъ Предсѣдателю Управы.

Примѣч. (по прод. 1906 г.). Предоставленное Земскимъ Собраніемъ на основаніи ст. 105 право избирать, въ помощь Земскимъ Управамъ, особыхъ лицъ не устраняетъ возможности образовывать изъ такихъ лицъ комиссіи для цѣлей, въ ст. 105 указанныхъ.

106. Предсѣдателямъ и Членамъ Земскихъ Управъ, а равно и прочимъ лицамъ, служащимъ по земскимъ учрежденіямъ, воспрещается участвовать въ подрядахъ и поставкахъ по предметамъ земскаго хозяйства и вообще входить въ какія либо сдѣлки по имуществу съ земскими учрежденіями той губерніи или того уѣзда, гдѣ они состоятъ на службѣ.

107. При опредѣленіи, перемѣщеніи и увольненіи тѣхъ, состоящихъ на земской службѣ, лицъ, которыя не занимаютъ должностей завѣщаемыхъ по выборамъ, но пользуются правами государственной службы, примѣняются правила, установленныя въ Уставѣ о Службѣ по опредѣленію отъ правительства. При опредѣленіи, перемѣщеніи или приглашеніи для отдѣльныхъ занятій прочихъ лицъ соблюдается порядокъ, указанный въ ст. 286 Общаго Учрежд. Губернскаго.

ГЛАВА ЧЕТВЕРТАЯ.

Объ участіи земскихъ учрежденій въ изданіи обязательныхъ для мѣстныхъ жителей постановленій.

108. Губернскому Земскому Собранію предоставляется составлять обязательныя постановленія для мѣстныхъ жителей какъ цѣлой губерніи, такъ и отдѣльныхъ ея мѣстно-

стей, не состоящихъ въ вѣдѣніи городского общественнаго управленія, по слѣдующимъ предметамъ: 1) о мѣрахъ предосторожности отъ пожаровъ въ мѣстахъ жилыхъ, лѣсныхъ и напольныхъ, о тушеніи пожаровъ и о постройкахъ въ селеніяхъ; 2) о порядкѣ содержанія въ чистотѣ площадей, улицъ, дорогъ, сточныхъ трубъ, прудовъ колодцевъ, канавъ, естественныхъ протоковъ, мостовъ и гатей; 3) объ устройствѣ пристаней, переправъ и перевозовъ, а также желѣзноконныхъ и иныхъ усовершенствованныхъ путей, о порядкѣ ихъ содержанія и пользованія оными; 4) о производствѣ извознаго промысла на станціяхъ желѣзныхъ дорогъ; 5) о чисткѣ дворовъ; 6) объ устройствѣ и порядкѣ содержанія, въ санитарномъ отношеніи, боенъ, фабричныхъ, заводскихъ и другихъ промышленныхъ заведній; 7) о мѣрахъ къ соблюденію чистоты въ помѣщеніяхъ для продажи съѣстныхъ припасовъ и къ обезпечнію безвредности оныхъ; 8) о мѣрахъ предосторожности противъ порчи воды; 9) о внутреннемъ распорядкѣ на ярмаркахъ, рынкахъ и базарахъ; 10) о мѣстахъ, гдѣ не допускаются склады легковоспламеняющихся веществъ, и о порядкѣ храненія сихъ веществъ; 11), (По прод. 1906 г.) Губернскому Земскому Собранію предоставляется составлять обязательное постановленія о мѣрахъ по ветеринарной части на основаніи правилъ, изложенныхъ въ Уставѣ Врачебномъ (изд. 1905 г.); 12) о мѣрахъ предупрежденія и прекращенія заразительныхъ, повальныхъ и мѣстныхъ болѣзней; 13) по всѣмъ прочимъ предметамъ, по коимъ Земскимъ Собраніямъ, на основаніи дѣйствующихъ уставовъ, положеній и другихъ узаконеній, предоставляется издавать обязательныя для мѣстнаго населенія постановленія; 14. (по прод. 1906 г.) о производствѣ легковаго извознаго промысла и содержаніи извозчичьихъ и другихъ общественныхъ экипажей внѣ городскихъ поселеній; 15. (по прод. 1906 г.) о пріемкѣ на вѣсъ покупаемаго торговцами всякаго рода зернового хлѣба, муки, крупы, солода, толокна, отрубей и вообще молотаго и толченаго хлѣба, а также масличныхъ, посѣвныхъ и иныхъ сѣмянъ, въ такихъ, не означенныхъ въ ст. 820 (по Прод.) Устава Торговаго, мѣстахъ, куда продукты сіи свозятся на продажу; 16) (по прод. 1906 г.) о таксахъ сборовъ за взвѣшиваніе на общественныхъ вѣсахъ.
Іюн. 12 (21686).

Прим. 1. (по прод. 1906 г.) отмѣнено.

Примѣч. 2 (по прод. 1906 г.). Таврическому Губернскому Земскому Собранію предоставляется составлять обязательныя постановленія (ст. 108, по Своду и по Прод., и 111—114) относительно условій устройства артезіанскихъ колодцевъ, съ цѣлью предотвращенія непроизводительнаго расхода воды.

109. (По прод. 1906 г.) исключена (ср. 1900 Іюн. 12 (18855) мн. Гос. Сов., IX; прав.).

110. (По прод. 1906 г.). Составляемыя Земскими Собраніями (ст. 108, по Своду и по Прод.) обязательныя постановленія не должны ни въ чемъ противорѣчить существую-

щимъ законамъ. Къ составленію ихъ Губернское Земское Собраніе приступаетъ: 1) по предложенію Губернатора; 2) по собственному усмотрѣнію, и 3) по представленіямъ подлежащихъ Уѣздныхъ Земскихъ и Соединенныхъ Собраній (ст. 79). Проекты постановленій, по предметамъ, означеннымъ въ пунктахъ 2,5—8. 11 (по Прод.) и 12 ст. 108, разсматриваются при участіи Губернскаго Врачебнаго Инспектора или его помощника, а равно при участіи Губернскаго ветеринарнаго инспектора по принадлежности.

111. Составленныя въ порядкѣ, указанномъ въ предшедшей (110) статьѣ, обязательныя постановленія представляются губернатору, который, если не встрѣтитъ препятствій къ ихъ утвержденію, издаетъ оныя порядкомъ, опредѣленнымъ въ ст. 424 Общаго Учрежд. Губернскаго. Если Губернаторъ не признаетъ возможнымъ утвердить представленное ему обязательное постановленіе, то дѣло получаетъ разрѣшеніе согласно ст. 84 и 85. Отмѣна или измѣненіе обязательныхъ постановленій производится тѣмъ же порядкомъ, который установленъ для изданія оныхъ.

Примѣч. (по Прод. 1906 г.). На обязательныя постановленія, издаваемыя по предметамъ, указаннымъ въ ст. 108 (по Своду и по Прод.), распространяется дѣйствіе правилъ, изложенныхъ въ ст. 423 и 426—428 Общаго Учрежд. Губернскаго (изд. 1892 г.).

112. При изданіи обязательнаго постановленія долженъ быть назначенъ срокъ, съ котораго оно получаетъ обязательную силу. Срокъ сей не можетъ быть менѣе двухъ недѣль со времени объявленія постанвленія въ каждой мѣстности уѣзда.

113. Полицейскіе чины обязаны наблюдать за точнымъ исполненіемъ обязательныхъ постановленій по предметамъ, указаннымъ въ ст. 108. Независимо отъ сего для наблюденія за исполненіемъ сихъ постановленій, Земскія Собранія могутъ избирать особыхъ Участковыхъ Попечителей, снабжаемыхъ, въ удостовѣреніе ихъ званія, открытыми листами на бланкахъ и за печатью Земской Управы.

114. Возбужденіе судебнаго преслѣдованія, и обличеніе предъ судомъ виновныхъ въ нарушеніи обязательныхъ постановленій по предметамъ, указаннымъ въ ст. 108, принадлежитъ какъ полиціи, такъ ровно Земскимъ Управамъ и Участковымъ Попечителямъ.

ГЛАВА ПЯТАЯ.

О порядкѣ замѣщенія земскихъ должностей и условіяхъ земской службы.

115. Должности Предсѣдателей и Членовъ Земскихъ Управъ замѣщаются по выборамъ подлежащихъ Земскихъ Собраній, коимъ предоставляется избирать и болѣе одного лица на каждую должность.

116. Въ земскія должности, означенныя въ ст. 79 и 115 могутъ быть избираемы не только Гласные, но и другія лица, имѣющія право голоса на земскихъ избирательныхъ собраніяхъ съ соблюденіемъ притомъ ограниченій, въ ст. 117 указанныхъ.

117. (По Прод. 1906 г.). Предсѣдатели Земскихъ Управъ, а равно Членъ Губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствія отъ Губернскаго Земскаго Собранія, должны быть изъ лицъ, имѣющихъ по закону право на вступленіе въ государственную службу. При замѣщеніи земскихъ должностей наблюдается, чтобы на выборныхъ должностяхъ въ одномъ и томъ же учрежденіи не служили одновременно лица, состоящія въ первой степени свойства и въ степеняхъ родства: въ прямой линіи — безъ ограниченія, а въ боковыхъ — до третьей включительно. Разрѣшеніе совмѣщенія земскихъ должностей съ другими должностями по вѣдомству Министерства Внутреннихъ Дѣлъ предоставляется Министру Внутреннихъ Дѣлъ; относительно условій совмѣщенія тѣхъ же должностей съ должностями по государственной службѣ въ другихъ вѣдомствахъ соблюдается правила, указанныя въ ст. 159 Устава о Службѣ опредѣленію отъ Правительства (изд. 1896 г.).

118. Лица, избранныя въ Предсѣдатели Губернскихъ и въ Члены какъ Губернскихъ, такъ равно и Уѣздныхъ Управъ утверждаются въ должности министромъ внутреннихъ Дѣлъ, а избранныя въ Предсѣдатели Уѣздныхъ Управъ Управъ—Губернаторомъ. Въ случаѣ избранія на должность нихъ, а остальныя могутъ быть зачислены кандидатами на двухъ или нѣсколькихъ лицъ (ст. 115) утверждается одно изъ сію должность.

119. Если Министръ Внутреннихъ Дѣлъ или Губернаторъ, по принадлежности, не найдетъ возможнымъ утвердить избранныхъ въ должности Предсѣдателя или членовъ Управы лицъ, а равно и въ томъ случаѣ, когда выборы въ означенныя должности не состоялись, Губернаторъ предлагаетъ подлежащему Земскому Собранію произвести новые выборы, на коихъ лица, не удостоившіяся утвержденія, не могутъ быть подвергаемы вторичной баллотировкѣ. Если сіи послѣдніе выборы не состоятся или вновь избранныя лица не будутъ утверждены, то должности, остающіяся свободными, замѣщаются, въ случаѣ надобности, на выборный срокъ лицами, назначаемыми Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, съ соблюденіемъ условій, въ ст. 116 и 117 указанныхъ.

Примѣч. Въ губерніяхъ: Вятской, Олонецкой и Пермской, а также въ уѣздахъ: Вельскомъ, Никольскомъ, Сольвычегодскомъ, Тотемскомъ, Устьсысольскомъ, Устюжскомъ и Яренскомъ Вологодской губерніи, въ должности Предсѣдателей и Членовъ Управъ могутъ быть назначаемы и лица, не имѣющія имущественнаго ценза, опредѣленнаго въ ст. 16 и 24.

120. (По Прод. 1906 г.). Изъ Членовъ Земской Управы подлежащее Земское Собраніе избираетъ одного заступающаго

мѣсто Предсѣдателя оной въ случаѣ болѣзни или временнаго отсутствія послѣдняго. Такое избраніе утверждается по Губернской Управѣ — Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, а по Уѣздной — Губернаторомъ. Въ случаѣ неутвержденія избраннаго лица, относительно избранія или назначенія изъ числа Членовъ Управы другаго заступающаго мѣсто Предсѣдателя примѣняется ст. 119.

121. (По Прод. 1906 г.). Предсѣдатели и Члены Земскихъ Управъ, хотя бы они до занятія сихъ должностей не состояли Гласными, участвуютъ въ подлежащихъ Земскихъ Собраніяхъ на правахъ Гласныхъ. Предсѣдатели Уѣздныхъ Земскихъ Управъ участвуютъ въ Губернскихъ Земскихъ Собраніяхъ (ср. ст. 56. по Прод.).

122. Предсѣдатель и Члены Земской Управы должны устранять себя отъ участія при рѣшеніи Земскимъ Собраніемъ возбужденныхъ о ихъ дѣйствіяхъ вопросовъ, а также не участвуютъ въ постановленіи Собраніемъ заключеній по ревизіи отчетовъ Управы.

123. Срокъ службы на выборныхъ должностяхъ по земскому управленію полагается трехлѣтній. Въ случаяхъ выбытія Предсѣдателя или Члена Земской Управы въ теченіе первыхъ двухъ лѣтъ ихъ службы, означенныя должности замѣщаются кандидатами на оныя (ст. 118) а при недостаткѣ сихъ послѣднихъ производятся новые выборы. Если должности эти окажутся вакантными въ послѣдній годъ выборнаго срока, то Предсѣдатель Управы замѣщается заступающимъ его мѣсто, а Члены — имѣющимися кандидатами; при недостаткѣ же таковыхъ Члены Управъ назначаются, въ случаѣ надобности, Губернаторомъ, съ соблюденіемъ условій, опредѣленныхъ въ ст. 116 и 117 и въ примѣчаніи къ ст. 119.

124. Предсѣдатели и Члены Земскихъ Управъ считаются состоящими на государственной службѣ. Члены Земскихъ Управъ изъ лицъ, не имѣющихъ права вступать въ государственную службу, въ чины не производятся, но пользуются во все время служенія въ занимаемыхъ должностяхъ заурядъ всѣми правами и преимуществами тѣхъ чиновъ, которые соотвѣтствуютъ классамъ ихъ должностей. По прослуженіи такими лицами въ должности Члена Управы не менѣе трехъ трехлѣтій, они могутъ быть представляемы Губернаторомъ къ производству въ первый классный чинъ. Классы должностей Предсѣдателей Членовъ Земскихъ Управъ и разряды сихъ должностей по шитью на мундирѣ опредѣляются въ росписаніи, при семъ приложенномъ.

Примѣч. 1. Относительно пенсій лицамъ, занимающимъ должности въ земскихъ учрежденіяхъ, соблюдаются, впредь до изданія особаго о семъ постановленія, правила, содержащіяся по сему предмету въ дѣйствующихъ узаконеніяхъ.

Примѣч. 2. Въ 1883 г. установлены главныя основанія для учрежденія, по ходатайству губернскихъ земскихъ учрежденій, земскихъ губернскихъ эмеритальныхъ кассъ, при семъ приложеннаго.

Примѣч. 3. (По Прод. 1906 г.). Пенсіонныя кассы слу-

жащихъ въ земскихъ учрежденіяхъ устраиваются на основаніи Положенія, при семъ приложеннаго.

125. Увольненіе отъ службы Предсѣдателей и Членовъ Земскихъ Управъ до истеченія выборнаго срока производится, по ихъ о томъ ходатайствамъ, властью, отъ которой зависитъ утвержденіе или назначеніе ихъ къ должностямъ. Увольненіе ихъ въ отпуски за предѣлы губерніи предоставляется Губернатору, а разрѣшеніе имъ отпусковъ въ предѣлахъ губерніи зависитъ отъ подлежащихъ Земскихъ Управъ.

126. (По Прод. 1906 г.). Содержаніе Предсѣдателямъ и Членамъ Земскихъ Управъ, утвержденнымъ въ сихъ должностяхъ согласно ст. 118, производится въ размѣрахъ, опредѣляемыхъ подлежащимъ Земскимъ Собраніемъ до производства выборовъ. Оклады лицъ, назначенныхъ на эти должности на основаніи ст. 53, 119 и 123, опредѣляются Губернскимъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствіемъ, не свыше однако средняго по губерніи оклада соотвѣтствующей должности.

ГЛАВА ШЕСТАЯ.

О порядкѣ обжалованія распоряженій земскихъ учрежденій и объ отвѣтственности лицъ, состоящихъ на земской службѣ.

127. Частныя лица, общества и установленія, въ случаѣ нарушенія ихъ гражданскихъ правъ дѣйствіями земскихъ учрежденій, имѣютъ право иска на общемъ основаніи (Уст. Гражд. Суд., ст. 1 и прим.).

128. (По Прод. 1906 г.). Жалобы на незаконность обращенныхъ къ исполненію постановленій Земскихъ Собраній, когда по свойству предмета не можетъ быть начато иска по ст. 127, приносятся Правительствующему Сенату. Заявленія частныхъ лицъ, обществъ и установленій о нарушеніи ихъ правъ постановленіями Земскихъ Собраній, не вступившими еще въ силу (ст. 81 и 86), могутъ быть приносимы Губернатору. Тѣ изъ сихъ заявленій, которыя касаются дѣлъ, исчисленныхъ въ ст. 83 (по Прод.), представляются Губернаторомъ на разрѣшеніе Министра Внутреннихъ Дѣлъ, а прочія передаются на разрѣшеніе Губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствія (ст. 88).

129. Жалобы на распоряженія Земскихъ Управъ приносятся, по усмотрѣнію жалующагося, Губернатору или подлежащему Земскому Собранію.

130. Губернаторъ, когда признаетъ принесенную ему жалобу (ст. 129) заслуживающею уваженія, предлагаетъ подлежащей Земской Управѣ сдѣлать распоряженіе объ удовлетвореніи лица, заявившаго оную. Въ дальнѣйшемъ ходѣ дѣла соблюдается порядокъ, указанный въ ст. 103.

131. Частныя лица, общества и установленія, интересы

коихъ нарушены постановленіемъ Губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствія, имѣютъ право обжаловать оное въ трехмѣсячный срокъ со дня объявленія имъ сего постановленія, а если оно объявлено не было—то со дня приведенія его въ исполненіе. Жалобы сіи подаются Губернатору и представляются имъ, съ объясненіями Присутствія, въ теченіе мѣсяца, Министру Внутреннихъ Дѣлъ, который вноситъ оныя съ своимъ заключеніемъ на разрѣшеніе Правительствующаго Сената.

132. Предсѣдатели и Члены Земскихъ Управъ, за преступленія и проступки по должности, подвергаются отвѣтственности въ порядкѣ дисциплинарнаго производства или по приговорамъ уголовнаго суда.

133. Дѣла объ отвѣтственности означенныхъ въ предшедшей (132) статьѣ лицъ взбуждаются или постановленіями подлежащихъ Земскихъ Собраній или распоряженіями Губернатора, и, по предварительномъ истребованіи надлежащихъ отъ обвиняемыхъ объясненій, передаются Губернаторомъ на обсужденіе Губернскаго по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствія. При разсмотрѣніи дѣлъ его рода въ составъ Присутствія входитъ, съ правомъ голоса, взамѣнъ Прокурора, Предсѣдатель Окружнаго Суда.

Примѣч. (по Прод. 1906 г.) исключено.

134. Въ порядкѣ дисциплинарной отвѣтственности, Предсѣдателя и Члена Земскихъ Управъ могутъ быть подвергаемы: замѣчаніямъ, выговорамъ безъ внесенія въ послужной списокъ и удаленію отъ должности.

135. Означенныя въ предшедшей (134) статьѣ взысканія, кромѣ удаленія отъ должности, налагаются на Членовъ Уѣздныхъ Земскихъ Управъ Губернскимъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствіемъ. Представленія сихъ Присутствій о наложеніи дисциплинарныхъ взысканій (ст. 134) на Предсѣдателей Земскихъ Управъ и на Членовъ Управъ Губернскихъ, а равно объ удаленіи отъ должности Членовъ Управъ Уѣздныхъ, разрѣшаются постановленіями Совѣта Министра Внутреннихъ Дѣлъ, утвержденными Министромъ.

136. Члены Уѣздныхъ Земскихъ Управъ предаются суду Губернскимъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствіемъ, а Предсѣдатели Земскихъ Управъ и Члены Управъ Губернскихъ — Совѣтомъ Министра Внутреннихъ Дѣлъ, съ утвержденія Министра.

137. Лица, избираемыя въ помощь Земскимъ Управамъ для ближайшаго завѣдыванія отдѣльными отраслями земскаго хозяйства и управленія (ст. 105), а также Гласные, входящіе въ составъ особыхъ назначаемыхъ Земскими Собраніями Коммисій (ст. 6, прил.: ст. 10 и ст. 72) и Участковые Попечители (ст. 113), за противозаконныя дѣйствія по исполненію возложенныхъ на нихъ обязанностей подлежатъ отвѣтственности на одинаковыхъ основаніяхъ съ Членами подлежащихъ Земскихъ Управъ.

138. Дѣла объ отвѣтственности подчиненныхъ Управамъ должностныхъ лицъ, въ томъ числѣ и служащихъ по найму,

за преступленія по службѣ возбуждаются предложеніями Губернатора или представленіями Земскихъ Собраній и Управъ Лица сіи предаются суду за преступленія по должности Губернскимъ по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствіемъ и подлежатъ отвѣтственности на одинаковыхъ основаніяхъ съ лицами состоящими на государственной службѣ.

Приложеніе къ ст. 6. Правила о составленіи, утвержденіи и исполненіи земскихъ смѣтъ и раскладокъ.

I. Общія положенія.

1. (По Прод. 1906 г.). Основаніемъ для распоряженія денежными земскими средствами служатъ земскія смѣты и раскладки. Всякое постановленіе Земскаго Собранія, вызывающее денежный расходъ, не иначе можетъ быть приведено въ исполненіе, какъ по внесенію соотвѣтствующаго кредита въ смѣту, кромѣ случаевъ, предусмотрѣнныхъ въ ст. 68 (по Прод.) и 99 (по Прод.).

Примѣч. (по Прод. 1906 г.). Правила сего приложенія не относятся до оборотовъ по операціямъ взаимнаго земскаго страхованія отъ огня. Обороты по симъ операціямъ производятся по особымъ правиламъ, предѣленнымъ въ Положеніи о Взаимномъ Страхованіи отъ Огня.

II. Содержаніе земскихъ смѣтъ.

2. (По Прод. 196 г.). Въ смѣту должны быть вносимы всѣ расходы, обязательное для земства, на основаніи Устава о Земскихъ Повинностяхъ, а также другихъ уставовъ, положеній и узаконеній. Внесеніе въ смѣту расходовъ необязательныхъ зависитъ отъ усмотрѣнія Земскихъ Собраній. Внесеніе въ земскія смѣты, губернскія или уѣздныя, новыхъ необязательныхъ расходовъ допускается не иначе, какъ по докладу Управы или по предварительномъ разсмотрѣніи предположеній о новыхъ ассигнованіяхъ въ особыхъ коммисіяхъ изъ Гласныхъ (ст. 72). Совокупность всѣхъ смѣтныхъ назначеній по расодамъ должна соотвѣтствовать исчисленнымъ по доходной смѣтѣ средствамъ.

Примѣч. Производство опредѣленныхъ земскими учрежденіями ежегодныхъ пособій на содержаніе состоящихъ въ вѣдѣніи правительства учебныхъ заведеній, по принятіи сихъ пожертвованій правительствомъ, обязательно для земскихъ учрежденій, если въ постановленіяхъ о назначеніи таковыхъ пособій не сдѣлано указаній относительно срочности

или условности означенныхъ выдачъ и если правительство не изъявитъ согласія на прекращеніе дальнѣйшаго отпуска.

3. Независимо отъ расходовъ на указанныя въ смѣтѣ повинности и потребности земства, въ смѣту вносятъ: А. Обязательно: 1) сумма (запасная) на непредвидѣнныя издержки и недоборъ въ доходахъ, назначаемая въ размѣрѣ не свыше пяти процентовъ общаго итога расходовъ, а съ разрѣшенія Министровъ Внутреннихъ Дѣлъ и Финансовъ — свыше сего предѣла, и 2) сумма, въ размѣрѣ не менѣе 2% смѣтнаго итога окладныхъ земскихъ сборовъ, отчисляемая для образованія оборотнаго капитала до тѣхъ поръ, пока совокупность ежегодныхъ на сей предметъ отчисленій не достигнетъ полугодового оклада земскихъ сборовъ. Б. По усмотрѣнію земства: суммы, предназначаемыя на образованіе спеціальныхъ капиталовъ для обезпеченія или усиленія средствъ на удовлетвореніе особыхъ потребностей въ предѣлахъ вѣдомства земскихъ учрежденій.

Примѣч. На оставленіе оборотнаго капитала могутъ быть обращаемы остатки отъ смѣтъ прежнихъ лѣтъ и другія свободныя денежныя средства земства.

4. (По Прод. 1906 г.). Вносимые въ смѣты расходы распредѣляются по параграфамъ. Каждый параграфъ обнимаетъ собою по возможности, всѣ однородные по своему назначенію расходы, примѣнительно къ раздѣленію ихъ на отдѣльныя повинности, указанному въ Уставѣ о Земск. Повинностяхъ (изд. 1899 г.).

5. (По Прод. 1906 г.). На покрытіе исчисленныхъ по смѣтѣ расходовъ обращаются: 1) не имѣющая опредѣленнаго назначенія наличность земскихъ суммъ, оставшаяся свободною къ концу смѣтнаго періода, предшествующаго времени разсмотрѣнія смѣты; 2) не пополненныя до составленія новой смѣты недоимки по земскимъ сборамъ, начетамъ и взысканіямъ, признаваемыя благонадежными къ поступленію въ предстоящемъ смѣтномъ году, и 3) всѣ ожидаемыя въ томъ же году неокладныя поступленія, какъ-то: проценты съ земскихъ капиталовъ, за исключеніемъ страхового и дорожнаго, судебные сборы, плата за леченіе, сборъ за пользованіе переправами, шоссейные сборы и т. п. Остальная затѣмъ сумма на покрытіе расходной смѣты назначается ко взиманію съ привлекаемыхъ къ обложенію земель и другихъ недвижимыхъ имуществъ, а также съ торговыхъ и промышленныхъ предпріятій — на основаніи Устава о Земск. Повинностяхъ.

Примѣч. Доходы съ земскихъ капиталовъ, имѣющихъ спеціальное назначеніе, могутъ быть расходуемы на тѣ лишь потребности, для удовлетворенія которыхъ капиталы сіи образованы или пожертвованы. Смѣты доходовъ, ожидаемыхъ отъ сихъ капиталовъ, и предстоящихъ изъ нихъ расходовъ прилагаются къ общимъ смѣтамъ.

6. Къ смѣтамъ денежныхъ земскихъ повинностей прилагаются также росписанія потребностей, натуральною повинностью удовлетворяемыхъ, и раскладки сихъ повинностей. Означенныя росписанія должны заключать въ себѣ свѣдѣнія

о размѣрѣ каждой повинности, отправляемой натурою, и возможно точную ея оцѣнку.

7. Къ земскимъ смѣтамъ и раскладкамъ прилагается общая объяснительная записка, содержащая общій обзоръ денежныхъ доходовъ и расходовъ земства и размѣра потребностей, натурою удовлетворяемыхъ, указаніе измѣненій, противъ предшествующей смѣты послѣдовавшихъ, и причинъ таковыхъ измѣненій.

III. Составленіе и утвержденіе земскихъ смѣтъ и раскладокъ.

8. Проекты земскихъ смѣтъ и раскладокъ составляются на каждый годъ Губернскими и Уѣздными Земскими Управами и вносятся ими въ очередныя Губернскія и Уѣздныя Земскія Собранія, по принадлежности въ самый день открытія Собраній.

Примѣч. (По Прод. 1906 г.). Впредь до установленія предѣльности земскаго обложенія относительно составленія и утвержденія земскихъ смѣтъ соблюдаются также временныя правила, изложенныя въ ст. 97 (По Прод.) Устава о Земск. Повинностяхъ.

9. Проекты смѣтъ и раскладокъ могутъ быть печатаемы для разсылки Членамъ Земскаго Собранія до открытія засѣданій и, сверхъ того, съ разрѣшенія Губернатора, — въ Губернскихъ Вѣдомостяхъ.

10. Губернскія и Уѣздныя Земскія Собранія для повѣрки земской отчетности избираютъ изъ среды своей особыя ревизіонныя коммисіи, заключенія которыхъ поступаютъ на утвержденіе Земскихъ Собраній. Кромѣ того, Земскія Собранія могутъ возлагать на особыя коммисіи изъ Гласныхъ и предварительное разсмотрѣніе земскихъ смѣтъ и раскладокъ (ст. 72 сего Пол.).

11. Уѣздныя Собранія, по разсмотрѣніи и, въ чемъ нужно, исправленіи уѣздныхъ смѣтъ и раскладокъ, утверждаютъ оныя.

12. Вмѣстѣ съ тѣмъ, Уѣздныя Собранія разсматриваютъ предварительныя предположенія Уѣздныхъ Управъ о размѣрѣ губернскихъ потребностей, подлежащихъ удовлетворенію въ предѣлахъ уѣзда, и постановляютъ свое заключеніе, для сообщенія Губернскому Собранію.

13. Одобренныя Земскими Собраніями, какъ Губернскими такъ и Уѣздными, по принадлежности, земскія смѣты и раскладки, со всѣми къ нимъ приложеніями, независимо отъ представленія оныхъ Губернатору по ст. 80 сего Положенія, сообщаются въ копіяхъ Управляющему Казенною Палатою, который замѣчанія свои на означенныя смѣты и раскладки препровожаетъ на усмотрѣніе Губернатора.

14. Замѣчанія Губернатора противъ уѣздныхъ земскихъ смѣтъ и раскладокъ во всѣхъ случаяхъ, исчисленныхъ въ ст. 87 сего Положенія, предлагаются имъ Губернскому Земскому Собранію не позднѣе дня его открытія. При несогла-

сіи Губернатора съ постановленіями Губернскаго Земскаго Собранія, состоявшимся по замѣчаніямъ противъ уѣздныхъ смѣтъ и раскладокъ, а равно по губернскимъ смѣтѣ и раскладкѣ, соблюдаются правила изложенныя въ ст. 88—94 сего Положенія.

15. Если исполненіе всей раскладки денежныхъ земскихъ сборовъ или части ея остановлено Губернаторомъ, Губернское по земскимъ и городскимъ дѣламъ Присутствіе постановляетъ, подлежатъ ли, впредь до разрѣшенія дѣла въ порядкѣ, указанномъ ст. 14 сего приложенія, земскіе сборы взиманію по раскладкѣ предыдущаго года или же можетъ быть допущено, и въ какой именно части, взиманіе ихъ по новой раскладкѣ.

16. Утвержденныя смѣты и раскладки печатаются въ Губернскихъ Вѣдомостяхъ и препровождаются во всѣ Земскія Управы губерніи, а также представляются Губернатору, Министрамъ и Главноуправляющимъ отдѣльными частями, по принадлежности; смѣты сообщаются кромѣ того тѣмъ начальствамъ и вѣдомствамъ, до которыхъ касается исполненіе потребностей воинскаго и гражданскаго управленій.

17. Расходы по статьямъ смѣты, вызвавшимъ замѣчанія со стороны Губернатора, производятся, впредь до разрѣшенія дѣла. на основаніяхъ, указанныхъ въ ст. 14 сего приложенія, въ размѣрѣ, опредѣленномъ смѣтою предыдущаго года.

IV. Исполненіе земскихъ смѣтъ.

18. При исполненіи смѣты Земская Управа можетъ затрачивать кредиты, назначенные по каждому параграфу оной, только на расходы, по существу своему относящіеся къ этому именно параграфу.

19. Въ случаѣ необходимости произвести по какому либо параграфу расходы, превышающіе смѣтное по оному назначеніе, Земская Управа можетъ обращать таковые расходы только на счетъ запасной суммы (ст. 3, А, п. 1 сего прил.). Переводъ свободныхъ остатковъ изъ одного параграфа въ другой допускается не иначе, какъ по постановленіямъ Земскихъ Собраній.

20. Отъ Земскихъ Собраній зависитъ снабжать Управы надлежащими указаніями и полномочіями относительно временныхъ позаимствованій изъ спеціальныхъ земскихъ капиталовъ, на случай недостатка наличности земскихъ сборовъ.

21. Дѣйствіе расходныхъ смѣтъ начинается съ 1 Января каждаго года и продолжается до 31 Декабря того же года включительно. До окончанія расчетовъ съ кредиторами земства и для ихъ удовлетворенія полагается льготный срокъ по 1 Іюля слѣдующаго года.

22. Земскимъ Управамъ предоставляется, съ одобренія Земскихъ Собраній, всякую возложенную на Земство потребность воинскаго или гражданскаго управленій, на которую по

смѣтѣ назначенъ опредѣленный кредитъ, удовлетворять, по соглашенію съ подлежащимъ начальствомъ или вѣдомствомъ, отпускомъ въ распоряженіе онаго суммы, какая будетъ условлена по такому соглашенію, не свыше, однако, ассигнованнаго на данный предметъ кредита.

23. Хозяйственныя операціи для земскихъ потребностей производятся или посредствомъ наймовъ, подрядовъ и поставокъ, или хозяйственными распоряженіями Земскихъ Управъ. Указаніе одного изъ сихъ способовъ для исполненія той или другой хозяйственной операціи зависитъ отъ Земскаго Собранія, а если такого указанія сдѣлано не будетъ, то избраніе способа исполненія операціи принадлежитъ Земской Управѣ.

24. При сдачѣ поставки или подряда съ публичныхъ торговъ, сіи торги производятся въ Уѣздной или въ Губернской Земской Управѣ, смотря по указанію Земскаго Собранія; а при неимѣніи такого указанія — по усмотрѣнію Управъ. Торги утверждаются или признаться недѣйствительными Управою, ихъ производившею. Эта же Управа заключаетъ и контракты на основаніи торговъ.

25. Заключенные Управою контракты имѣютъ обязательную силу для земства губерніи или уѣзда, несущаго и денежную по таковымъ обязательствамъ отвѣтственность.

26. Земскіе капиталы хранятся, по усмотрѣнію Земскаго Собранія, въ мѣстныхъ Казначействахъ или въ Государственномъ Банкѣ, его Конторахъ и Отдѣленіяхъ. Текущія средства земства и вообще поступающіе въ доходъ онаго денежные сборы хранятся и расходуются, по распоряженіямъ подлежащей Земской Управы, Губернскимъ и Уѣздными Казначействами. На усиленіе средствъ сихъ Казначействъ отпускаются земскими учрежденіями ежегодно особыя суммы, размѣръ коихъ равно какъ условія храненія и расходованія земскихъ капиталовъ и сборовъ, устанавливаются Министромъ Финансовъ, по соглашенію съ Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ.

27. Ближайшія указанія относительно порядка составленія и классификаціи земскихъ смѣтъ, а равно отпуска земскихъ суммъ, формъ и порядка счетоводства, преподаются съ приложеніемъ образцовъ земскихъ смѣтъ и денежныхъ отчетовъ Земскихъ Управъ. Министромъ Внутреннихъ Дѣлъ, по соглашенію съ Министромъ Финансовъ и Государственнымъ Контролеромъ, представляются имъ Правительствующему Сенату для объявленія во всеобщее свѣдѣніе.

Прилож. къ ст. 16. Росписаніе колич. земли, дающаго право на участіе въ избирательныхъ собраніяхъ для выбора уѣздныхъ гласныхъ.

Бессар. губ., Кишиневскій уѣздъ 200 дес., Аккерманскій и Пепдерскій по 300, Бѣлецкій и Оргѣевскій по 200. Сорокскій 175, Хотинскій 150.

Владим. губ.: Владимірскій и Александровскій у., по 250 дес., Вязниковскій и Гороховецкій по 225, Ковровскій и Меленковскій у. по 250, Муромскій, Переславскій, Покровскій и Судогодскій у. по 225 дес., Суздальскій 200, Шуйскій 250, Юрьевскій 200.

Вологодская губ.: Вологодскій у. 250 д. Вельскій 475, Грязовецкій 250, Кадниковскій 325, Никольскій 475, Сольвычегодскій 400, Тотемскій 425, Устьсысольскій 700, Устюжскій 475, Яренскій 800.

Воронежскня губ.: Воронежскій у. 150 дес., Бирюченскій 200, Бобровскій 150, Богучарскій 250,Валуйскій 200, Задонскій 150, Землянскій 125, Коротякскій 200, Нижнедѣвицкій 150, Новохоперскій 250, Острогожскій 250, Павловскій 200.

Вятская губ.: Вятскій у. 325 дес., Глазовскій 400, Елабужскій 250, Котельническій 325, Малмыжскій 250, Нолинскій 225, Орловскій 350, Сарапульскій 250, Слободской 475, Уржумскій и Яранскій у. по 250.

Екатеринославская губ. Всѣ 8 у. по 250 десятинъ.

Казанская губ.: Казанскій у. 200 дес., Козьмодемьянскій 175, Лаишевскій, Мамадышскій, Спасскій и Тетюшскій по 200, Царевококшайскій 175, Цивильскій 200, Чебоксарскій 175, Чистопольскій и Ядринскій по 200.

Калужская губ.: Калужскій, Боровскій, Жиздринскій, Козельскій, Лихвинскій и Малоярославецкій у. по 200 дес., и Медынскій по 250, Мещевскій 200, Мосальскій 225, Перемышльскій и Татурскій по 200.

Костромская губ.: Костромской у. 250 дес., Буйскій, Варнавинскій, Ветлужскій и Галичскій по 350, Кинешемскій 250, Кологривскій 350, Макарьевскій 325, Нерехтскій 225, Солигаличскій 350, Чухломскій 325, Юрьевецкій 250.

Курская губ.: Курскій у. 150 дес., Бѣлгородскій и Грайворонскій по 175, Дмитріевскій 200, Корочанскій 150, Льговскій 175, Новооскольскій 150, Обоянскій 250, Путивльскій и Рыльскій, по 175 Старооскольскій, Суджанскій, Тимскій и Фатежскій по 150, Щигровскій 125.

Московская губ.: Московскій у. 200 дес., Богородскій 175, Въ остальныхъ 18 у. по 200 десят.

Нижегородская губ.: Нижегородскій у.. Ардатовскій и Арзамасскій по 250, Балахнинскій 225, Васильскій: часть уѣзда по правой сторонѣ рѣки Волги 225 Остальная часть уѣзда 325 Горбатовскій и Княгининскій по 250, Лукояновскій 200, Макарьевскій: часть уѣзда по правой сторонѣ рѣки

Волги. Остальная часть уѣзда 350, Семеновскій 300, Сергачскій 200.

Новгородская г.: Новгородскій и Боровичскій у. по 300 д., Бѣлозерскій 400, Валдайскій и Демянскій по 300, Кирилловскій 425, Крестецкій, Старусскій, Тихвинскій, Устюженскій и Череповецкій по 300.

Олонецкая губ.: Петрозаводскій у. 475 дес., Вытегорскій 425, Каргопольскій и Лодейнопольскій по 400, Олонецкій 350. Повѣнецкій 400, Пудожскій 475.

Орловская губ.: Орловскій у. 150 дес., Болховскій 200, Брянскій и Дмитровскій по 250, Елецкій 125, Карачевскій 225, Кромскій 175, Ливенскій и Малоархангельскій по 125, Мценскій 175, Сѣвскій 225, Трубчевскій 250.

Пензенская губ.: Пензенскій у. 175 дес., Городищенскій 250, Инсарскій и Керенскій по 175, Краснослободскій 200, Мокшанскій, Наровчатскій, Нижнеломовскій, Саранскій и Чембарскій по 175.

Пермская губ.: Пермскій у. 300 дес., Верхотурскій 475, Екатеринбургскій 300, Ирбитскій, Камышловскій и Красноуфимскій по 350, Кунгурскій 300, Осинскій и Оханскій по 350, Соликамскій, 475 Чердынскій и Шадринскій по 350.

Полтавская губ.: Полтавскій у. 150 дес., Гадячскій, Золотоношскій и Зеньковскій по 175, Кобелякскій 150, Константиноградскій 200, Кременчугскій, Лохвицкій, Лубенскій и Миргородскій по 175, Переяславскій 200, Прилукскій 200, Роменскій 150, Хорольскій 175.

Псковская губ.: Псковскій и Великолуцкій у. по 225 дес., Новоржевскій, Опочецкій и Островскій по 300, Порховскій 275, Торопецкій и Холмскій по 300.

Рязанская губ.: Рязанскій у.: Часть уѣзда по правой сторонѣ рѣки Оки 125. Остальная часть уѣзда 175, Данковскій 150, Егорьевскій, Зарайскій и Касимовскій по 200, Михайловскій 150, Пронскій 175, Раненбургскій 150, Ряжскій и Сапожковскій по 175, Скопинскій 150, Спасскій: Часть уѣзда, расположенная между рѣками Около и Парою 175. Остальная часть узда 200.

Самарская губ.: Самарскій у. 300 дес., Бугульминскій, Бугурусланскій и Бузулукскій по 350, Николаевскій 475, Новоузенскій 550, Ставропольскій 250.

С.-Петербургская губ.: С.-Петербургскій у. Часть уѣзда, отстоящая не далѣе 25 верстъ отъ столицы 175 дес. Остальная часть уѣзда 225, Гдовскій, Лужскій и Новоладожскій по 275 Петергофскій, царскосельскій и шлиссельбургскій; часть уѣзда—не далѣе 25 верстъ отъ столицы—175, остальная—225. Ямбургскій, 200.

Саратовская губ.: Саратовскій у. 200 дес., Аткарскій 250, Балашовскій 200, Вольскій, Камышинскій и Кузнецкій по 250, Петровскій 200, Сердобскій 175, Хвалынскій 250, Царицынскій 400.

Симбирская губ.: Симбирскій у. 250 дес., Алатырскій и Ардатовскій по 200, Буинскій и Карсунскій по 250, Курмышскій 200, Сенгилеевскій и Сызранскій по 250.

Смоленская губ.: Смоленскій и Бѣльскій по 225 дес.,

Вяземскій, Гжатскій, Дорогобужскій, Духовщинскій, Ельнинскій и Краснинскій по 250 Порѣчскій и Рославльскій по 225, Сычевскій 250, Юхновскій 225.

Таврическая губ.: Симферопольскій у.: Горныя части уѣзда 175 дес. Остальная часть уѣзда по 425. Бердянскій 200, Днѣпровскій и Евпаторійскій по 425, Мелитопольскій 300, Перекопскій 475, Ялтинскій 175. Ѳеодосійскій: Горныя части уѣзда 200, Остальная часть, 475.

Тамбовская губ.: Тамбовскій у. и Борисоглѣбскій по 150 дес., Елатомскій 175, Кирсановскій 150, Козловскій 125, Лебедянскій и Липецкій по 150, Моршанскій 175, Спасскій и Темниковскій по 200, Усманскій 125, Шацкій 200.

Тверская губ.: Тверской у., Бѣжецкій, Весьегонскій и Вышневолоцкій по 225 дес., Зубцовскій 250, Калязинскій 225, Кашинскій 200, Корчевской, Новоторжскій и Осташковскій по 225, Ржевскій и Старицкій по 250.

Тульская губ.: Тульскій у. и Алексинскій по 200 дес., Богородицкій 150, Бѣлевскій 200, Веневскій 175, Епифанскій 150, Ефремовскій 125, Каширскій 200, Крапивенскій 150, Новосильскій 125, Одоевскій 175, Чернскій 150.

Уфимская губ.: Уфимскій у. 250 дес., Белебеевскій, Бирскій и Златоустовскій по 350, Мензелинскій 250, Стерлитамакскій 350.

Харьковская губ.: Харьковскій у., Ахтырскій, Богодуховскій и Валковскій по 150 дос., Волчанскій 200, Змієвскій, Изюмскій и Купянскій по 250, Лебединскій 125, Старобѣльскій 250, Сумскій 125.

Херсонская губ.: Херсонскій у. и Одесскій. Часть уѣздовъ, оттоящая не далѣе 25 верстъ отъ гор. Херсона, Николаева и Одессы по 200 дес. Остальная часть уѣздовъ въ 350. Александрійскій 200, Ананьевскій 250, Елисаветградскій 200, Тираспольскій 250.

Черниговская губ.: Черниговскій у. 200 дес., Борзенскій 150, Глуховскій, Городнянскій и Козелецкій по 200, Конотопскій 150, Кролевецкій 200, Мглинскій и Новгородъ-Сѣверск. по 250, Новозыбковскій 150, Нѣжинскій и Остерскій по 225, Сосницкій 250, Стародубскій 200, Суражскій 225.

Ярославская губ.: Ярославскій у. 250 дес., Даниловскій 225, Любимскій 250, Мологскій 225, Мышкинскій 200, Пошехонскій 350, Романово-Борисоглѣбскій, Ростовскій, Рыбинскій и Угличскій по 225.

Примѣч. 1. Владѣлецъ имѣнія, состоящаго въ одной окружной межѣ, но расположеннаго въ двухъ или болѣе уѣздахъ, изъ коихъ въ каждомъ количество земли не достигаетъ размѣра, установленнаго для участія въ избраніи уѣздныхъ Гласныхъ, участвуетъ въ земскихъ выборахъ того уѣзда, гдѣ находится большая часть имѣнія, если притомъ оно, въ полномъ составѣ, даетъ на то право по количеству десятинъ находящейся въ немъ земли.

Примѣч. 2. (п Прод. 1906 г.). Въ измѣненіе росписанія, приложеннаго къ сей (16) ст. въ Сводѣ, установлено слѣдующее количество десятинъ земли, дающее право на

участіе въ зескихъ избирательныхъ собраніяхъ для выбора Уѣздныхъ Гласныхъ: 1) Въ **Екатеринославской губ. для** всѣхъ уѣздовъ—150 десятинъ; 2) въ **Новгородской губ.** для Кирилловскаго уѣзда—300 десятинъ; 3) въ **Полтавской губ.:** для всѣхъ уѣздовъ, кромѣ Константиноградскаго и Переяславскаго, 150 десятинъ, а для названныхъ двухъ уѣздовъ—200 десятинъ, и 4) въ **Таврической губ.;** для Евпаторійскаго и Перекопскаго уѣздовъ—250 десятинъ, а по Ялтинскому уѣзду: а) для южной части уѣзда, лежащей между моремъ и шоссейной дорогой отъ Алушты до Байдарскихъ воротъ,—25 десятинъ, и б) для остальной части уѣзда—100 дес.

БИБЛІОТЕКА СЛУЖАЩИХЪ
Управленія ж. д.
Фонтанка, 117.

386
17